B 94
118

В94 Т18 1171
В1

Г. Г. ЕВАНГУЛОВЪ.

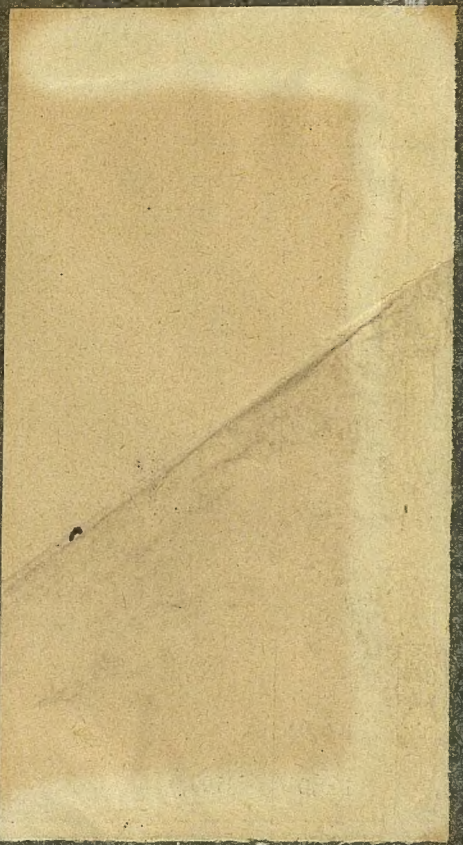
МѢСТНАЯ РЕФОРМА

НА

КАВКАЗѢ.

С. ПЕТЕРБУРГЪ
Тип. Т-ва А. С. Суворина—«Новое Время». Эртелевъ, 19
1914

В



8885
В94 1/118
Проверено 1935 г.

Г. Г. ЕВАНГУЛОВЪ.

МѢСТНАЯ РЕФОРМА

НА

КАВКАЗѢ.

Библиотека Московского Облунху
Проверено 1930 г.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Тип. Т-ва А. С. Суворина—«Новое Время». Эртелевъ, 13
1914

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА

716039 М

СОДЕРЖАНІЕ.

	стран.
Административная реформа на Кавказѣ	7
Волостная реформа на Кавказѣ	51
Административный передѣлъ Кавказа	60

Предлагаемыя статьи печатались въ газетѣ „Кавказъ“ въ 1913—1914 г.г.

Перепечатываются онѣ безъ измѣненій, внесенных почтенною редакціею уважаемой газеты.

С.-Петербургъ.
Іюнь 1914 г.

Административная реформа на Кавказѣ.

Наше кавказское общество, какъ всякое вообще общество, не имѣющее самоуправленія (кромѣ городского) и почти не участвующее въ управленіи государственномъ, интересуется только «великими» реформами и совершенно индифферентно, безразлично ко всякимъ инымъ, какъ бы онѣ ни были жизненны и необходимы.

Я не хочу быть голословнымъ.

Въ числѣ «требованій», выдвигаемыхъ всею нашею интеллигенціею безъ различія національностей и партій, фигурируетъ, въ первую голову, учрежденіе въ Тифлисѣ высшаго учебнаго заведенія, все равно какого—университета, политехникума или хотя бы только отдѣльныхъ факультетовъ университета. Между тѣмъ, вопросъ о сѣти среднихъ и низшихъ сельскохозяйственныхъ и техническихъ учебныхъ заведеній никого у насъ не интересуетъ. Тотъ фактъ, что на всемъ Кавказѣ—странѣ почти исключительно земледѣльческой,—въ числѣ чуть ли не сотни среднихъ учебныхъ заведеній нѣтъ ни одного сельско-хозяйственнаго—никого не смущаетъ. Въ спискѣ нашихъ настоятельныхъ, не допускающихъ отлагательства, нуждъ фигурируетъ всегда судъ присяжныхъ и никогда реформа суда мирового, а тѣмъ менѣе суда сельскаго, казалось бы, гораздо болѣе важныхъ для народныхъ массъ. Мы мечтаемъ о широкомъ мѣстномъ самоуправленіи, съ центральнымъ, общекраевымъ органомъ, притомъ съ функціями, если не законодательными, по мѣстнымъ, конечно, вопросамъ, то хотя бы съ функціями законосовѣщательными, съ пра-

вомъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ и дачи заключеній по всѣмъ правительственнымъ предположеніямъ, касающимся Кавказа... и никто у насъ не думаетъ о гораздо болѣе нужномъ для края участковомъ и волостномъ самоуправленіи, для котораго, по признанію самыхъ ярыхъ противниковъ земства на Кавказѣ и самыхъ большихъ пессимистовъ,—есть у насъ и люди, и деньги.

Реформа безъ политическаго привкуса, которую охотно дадутъ краю октябристы,—въ нашей интеллигенціи способна вызвать лишь пренебрежительное, ироническое отношеніе. У насъ считается верхомъ политическаго недомыслія выставлять, въ качествѣ краевыхъ нуждъ, преобразованія, на которыя, если отбросить вопросъ о языкѣ,—согласились бы думскіе націоналисты, и, можетъ быть, даже правые.

Интересуется ли у насъ общество административною реформою края? Да, если вопросъ идетъ о центральномъ управленіи, о томъ, быть или не быть Намѣстничеству, должны ли власть гражданская и власть военная соединяться въ однѣхъ рукахъ, или долженъ быть отдѣльно, скажемъ, Намѣстникъ или генералъ-губернаторъ и отдѣльно Главнокомандующій или командующій войсками военнаго округа. (Въ такомъ случаѣ Намѣстникомъ могъ бы быть назначенъ и не военный). Реформа Совѣта Намѣстника, съ допущеніемъ въ него рядомъ съ правительственными членами также и выборныхъ отъ населенія, заинтересовала бы, можетъ быть, наше общество, но губернская реформа интересуетъ его гораздо меньше, а реформа уѣздная,—свидѣтелями этому мы были,—заинтересовала лишь... уѣздныхъ чиновниковъ.

Къ голосу сельскаго обывателя, деревенскаго жителя, жизнь котораго регулируется исключительно администраціею,—въ уѣздахъ, даже дворянскихъ, фактически нѣтъ у насъ и тѣни самоуправленія,—никто не прислушивается, а тѣ, которые у насъ думаютъ за народъ и формулируютъ его нужды,—имъ, можетъ быть, за всю жизнь не пришлось ни разу столкнуться ни съ однимъ участковымъ полицейскимъ приста-

вомъ, мировымъ посредникомъ или уѣзднымъ начальникомъ. Вѣдь интеллигенція наша почти сплошь городская, если не по происхожденію, то, во всякомъ случаѣ, по мѣсту проживанія и дѣятельности. И это такъ не только у армянъ и татаръ, но даже у грузинъ, имѣющихъ, между тѣмъ, многочисленное сельское дворянство.

Имѣй у насъ уѣздъ бо̀льшій голосъ, чѣмь теперь, умѣй онъ говорить отъ своего имени самъ, имѣй мы интеллигенцію, сидящую на землѣ, я не сомнѣваюсь, что во главѣ мѣстныхъ требованій, на ряду съ аграрными реформами, была бы поставлена реформа мѣстнаго управленія, преобразованіе ближайшей къ народу правительственной власти. Что абаранскому или шорапанскому крестьянину Намѣстникъ, котораго онъ никогда не видѣлъ и не увидитъ, губернаторъ, котораго онъ видѣлъ издали, случайно! Ему важнѣе личность пристава, олицетворяющаго въ его глазахъ всю мощь государственной власти. Благосклонность «Начальника» ему важнѣе благожелательности и Намѣстника, и Предсѣдателя Совѣта Министровъ. И онъ, конечно, правъ. «Жалуетъ царь, да не жалуетъ псарь»—можетъ быть и отошло въ область исторіи во внутреннихъ губерніяхъ; у насъ на Кавказѣ—это горькая правда каждаго дня.

Вся благожелательность центральной власти нужна у насъ народу лишь постольку, поскольку она можетъ дать ему хорошее управленіе, т. е. поскольку она даетъ ему хорошій личный составъ мѣстныхъ представителей власти и поскольку она умѣетъ организовать самую мѣстную власть.

Такъ высшая кавказская власть и понимала всегда свою задачу—вопросъ о мѣстной реформѣ озабочиваетъ ее не первое уже десятилѣтіе. Къ сожалѣнію, изъ всѣхъ попытокъ преобразованія ничего пока не вышло. Для того, чтобы побѣдить рутину мысли и административную инерцію необходимы недюжинныя силы и не столько imperium auctoritatis, сколько auctoritas imperii....

Мѣстная реформа на Кавказѣ стоитъ и сейчасъ на мертвой точкѣ.

I.

Въ основѣ нынѣ дѣйствующаго въ губерніяхъ Закавказья мѣстнаго управленія лежитъ законъ 10 апрѣля 1840 года. Изданный въ царствованіе Николая I, построенъ онъ, какъ все, созданное въ эту, недостаточно еще оцѣненную эпоху, умно и основательно.

Реформа 1840 года, несомнѣнно, самая продуманная изъ кавказскихъ реформъ. Русскій Самодержецъ понималъ, что для окончательной спайки вновь пріобрѣтенныхъ земель на Кавказѣ съ Имперіею необходимо единство государственнаго механизма, единство учрежденій, но единство это понималъ онъ не механически. «Просвѣщенный взглядъ Императора Николая I,—писалъ Статсъ-Секретарь баронъ Николаи въ 1882 году,—усмотрѣлъ, что для того, чтобы сблизить Кавказъ съ Россіею, недостаточно подводить формы управленія подъ однообразный съ общими для Имперіи видъ; что единство Россіи не заключается въ единообразіи обрядовъ административныхъ, но что въ государствѣ, столь обширномъ, столь разнообразномъ въ частяхъ своихъ, примѣненіе единой государственной политики можетъ требовать различія формъ ея выраженія».

Путь для ознакомленія съ мѣстными особенностями Кавказа былъ выбранъ Его Величествомъ правильный—путь сенаторскихъ ревизій; отчеты главноуправляющихъ—въ ту пору очень часто смѣнявшихся «въ виду безпорядковъ и злоупотребленій весьма важныхъ, которые укоренились издавна и вошли въ обыкновеніе»,—не давали достаточнаго матеріала для всесторонняго сужденія объ истинныхъ нуждахъ Закавказскаго края.

Нѣсколько разъ Государственный Совѣтъ, въ составѣ котораго были тогда такіе государственные дѣятели, какъ Сперанскій, Васильчиковъ, Канкринъ, Дашковъ, основываясь на данныхъ донесеній Сенаторовъ гр. Кутайсова и Мечникова, отвергалъ законодательныя предположенія о преобразованіи управленія кра-

емъ, составленныя мѣстными администраторами. Но нужно было найти выходъ изъ положенія, т. к. нельзя было оставлять край безъ реформы управленія. Въ 1837 году Государственный Совѣтъ предложилъ Государю Императору единственный по тѣмъ временамъ правильный путь—для окончательнаго разсмотрѣнія предположеній объ устройствѣ Закавказскаго края отправить на мѣсто особую комиссію подъ предсѣдательствомъ Сенатора, изъ четырехъ членовъ отъ подлежащихъ министерствъ. 17-го марта мнѣніе это удостоилось Высочайшаго утвержденія. Предсѣдателемъ комиссіи былъ назначенъ баронъ Павелъ Васильевичъ Ганъ и въ маѣ комиссія отправилась уже на Кавказъ.

Выборъ Сенатора Гана (его именемъ названа въ Тифлисѣ одна изъ улицъ, прилегающихъ къ Эриванской площади) былъ весьма удаченъ. Это былъ человѣкъ безспорно недюжинный, давшій Кавказу частицу своего германскаго организаторскаго генія. Остзейскій баронъ, кандидатъ Дерптскаго университета, человѣкъ въ высшей степени культурный, съ большими придворными связями, Ганъ еще совсѣмъ молодымъ человѣкомъ былъ назначенъ сначала курляндскимъ, потомъ лифляндскимъ губернаторомъ. Вскорѣ, однако, онъ почувствовалъ недостаточность общей своей подготовки и, бросивъ службу, поѣхалъ учиться въ Германію. Дѣйствительный статскій совѣтникъ, съ Анненскою лентою, отецъ семейства, записался онъ въ студенты Гейдельбергскаго университета и въ теченіе ряда семестровъ слушалъ философію и государственныя науки. По возвращеніи въ Россію баронъ Ганъ вновь поступилъ на государственную службу и вскорѣ былъ назначенъ Сенаторомъ.

Тотчасъ по прибытіи въ Тифлисъ комиссія Гана открыла свои дѣйствія. Осенью 1837 года, когда комиссія была уже въ полномъ ходу, Императоръ Николай I, въ первый еще разъ въ продолженіе своего царствованія, лично посѣтилъ Закавказье и остался недоволенъ какъ состояніемъ военной части, такъ и всѣмъ устройствомъ гражданскимъ. Баронъ Розенъ

былъ немедленно смѣщенъ и главноуправляющимъ былъ назначенъ генералъ Головинъ, до того предсѣдательствовавшій въ правительственной комиссіи внутреннихъ дѣлъ Царства Польскаго. Для управленія Кавказомъ Государь искалъ человѣка, прошедшаго хорошую административную школу.

Представленные барономъ Ганомъ проекты, разсмотрѣнные сначала въ Закавказскомъ комитетѣ, а затѣмъ въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоились Высочайшаго утвержденія. Введеніе въ дѣйствіе новаго Положенія было Высочайше поручено главноуправляющему генералу Головину совмѣстно съ барономъ Ганомъ, назначеннымъ Членомъ Государственнаго Совѣта.

II.

Реформа 1840 года не можетъ не интересовать у насъ всякаго, кого, конечно, интересуютъ вообще вопросы мѣстнаго управленія и потому я позволю себѣ нѣсколько подробнѣе остановиться на ея содержаніи и на томъ, какъ она была проведена въ жизнь.

Главнымъ Начальникомъ края, по закону 1840 г., оставался по прежнему Главноуправляющій, онъ же командиръ отдѣльнаго Кавказскаго корпуса. По правамъ и обязанностямъ Главноуправляющій былъ сравненъ съ генералъ-губернаторами внутреннихъ губерній, но «по отдаленности и особымъ обстоятельствамъ края», ему были предоставлены нѣкоторыя особыя полномочія. При Главноуправляющемъ учрежденъ былъ «Совѣтъ Главнаго Управленія» изъ членовъ по Высочайшему назначенію.

«Учрежденіе для управленія Закавказскимъ краемъ» раздѣляло все Закавказье, за исключеніемъ Абхазіи, Мингреліи и Сванетіи, управлявшихся въ то время своими болѣе или менѣе независимыми владѣтелями, на двѣ части: **Грузино-Имеретинскую губернію**,—обнимавшую нынѣшнія губерніи: Тифлисскую, Кутаисскую, Эриванскую и часть Елисаветпольской, и **Каспійскую область**,—обнимавшую остальную часть Елисаветпольской гу-

берніи, Бакинскую губернію и принадлежавшую намъ тогда часть Дагестана. Грузино-Имеретинская губернія, съ губернскимъ городомъ Тифлисомъ, раздѣлялась на 11 уѣздовъ, область Каспійская, съ областнымъ городомъ Шемахою, на 7 уѣздовъ.

Дѣленіе края на уѣзды отнюдь не носило произвольнаго характера, такъ какъ составители новаго административнаго дѣленія старались придерживаться историческихъ дѣленій края. Уѣзды Тифлисскій и Горійскій образованы были изъ бывшаго Карталинскаго царства, съ его провинціею Сомхетіею; Телавскій—изъ царства Кахетинскаго; Бакинскій, съ уѣзднымъ центромъ Закаталы—изъ Джаро-Белоканской области и султанства Елисуйскаго, Кутаисскій—изъ царства Имеретинскаго; Елисаветпольскій—изъ ханства Ганджинскаго и однородныхъ съ нимъ дистанцій Шамшадильской и Казахской; Александропольскій—изъ южной половины Борчалинской дистанціи и всей дистанціи Бамбако-Шурагельской; Эриванскій—изъ ханства Эриванскаго; Нахичеванскій—изъ ханства Нахичеванскаго; Ахалцихскій—изъ бывшаго турецкаго пашалыка и, наконецъ, Гурійскій уѣздъ—изъ княжества Гурійскаго.

Старыхъ историческихъ границъ придерживалось административное дѣленіе и области Каспійской. Ханство Ширванское образовало уѣздъ Шемахинскій; ханство Карабахское—уѣздъ Шушинскій; ханство Шекинское—уѣздъ Нухинскій; ханство Талышинское—уѣздъ Ленкоранскій; ханство Бакинское—уѣздъ Бакинскій; ханство Кубинское съ Самурскимъ округомъ уѣздъ Кубинскій и, наконецъ, уѣздъ Дербентскій былъ образованъ изъ провинцій Дербентской, Табасаранской и Кара-Кайтагской. Уѣзды образованные по закону 1840 г., будучи довольно однородны по своимъ бытовымъ и культурно-экономическимъ условіямъ, были раза въ два, въ три больше нынѣшнихъ уѣздовъ.

Уѣзды Закавказскаго края, по «Учрежденію», дѣлились на участки. По закону число участковъ должно было зависѣть отъ дальности разстояній и труд-

ностей сообщенія. Въ большинствѣ случаевъ и участки совпали съ прежними административными дѣленіями края—магалами, съ ущельями (хеви) грузинскихъ провинцій и бассейнами рѣкъ (бассаръ)—персидскихъ.

Каждый участокъ управлялся участковымъ засѣдателемъ, имѣвшимъ помощниковъ изъ туземныхъ дворянъ или бековъ. Засѣдатели имѣли пребываніе въ одномъ изъ многолюдныхъ селеній ввѣреннаго имъ участка. Права и обязанности участковаго засѣдателя опредѣлялись общими постановленіями о земской полиціи. Говоря современнымъ языкомъ, участковый засѣдатель былъ не только чиномъ полиціи, но и мировымъ посредникомъ, судебнымъ слѣдователемъ и мировымъ судьею по обязательствамъ и вообще по частнымъ денежнымъ претензіямъ, по которымъ иски не превышаютъ 5 рублей, и по дѣламъ о маловажныхъ ссорахъ и проступкахъ.

Уѣздный начальникъ являлся для участковыхъ засѣдателей инстанціею надзирающею, контролирующею. Самостоятельную власть имѣлъ онъ лишь по судебнымъ дѣламъ—а именно до 15 руб. и по маловажнымъ ссорамъ и преступленіямъ до 25 рублей.

Отлично задуманная реформа 1840 года встрѣтила въ своемъ практическомъ осуществленіи большія затрудненія. Формализмъ и безконечная переписка оказались мало соотвѣтствующими бытовымъ особенностямъ Кавказскаго края, а отдѣленіе суда отъ администраціи, хотя и, какъ можно видѣть изъ предыдущаго изложенія, далеко не полное,—оказалось для края безусловно преждевременнымъ. Наибольшія нареканія вызваны были, однако, не этими недостатками, не устраненными и послѣдующими правительственными мѣропріятіями, а прежде всего личнымъ составомъ должностныхъ лицъ.

Для проведенія въ жизнь новыхъ учрежденій нужны были новые люди. Туземныя должностныя лица—агалары, наибы и моуравы были, конечно, для этого непригодны, а другихъ кандидатовъ на мѣстѣ не было. Нужно было ихъ выписывать, какъ тогда говорили,

«изъ Россіи». Выписанные не были, конечно, лучшіе русскіе люди. Гражданская служба въ 40-хъ годахъ минувшаго столѣтія была вообще въ Россіи не въ почетѣ, а на Кавказъ соглашались ѣхать лишь тѣ, которые были совсѣмъ плохи и у себя устроиться не могли. И вотъ, въ то время, какъ въ рядахъ кавказскихъ войскъ въ Николаевскую и послѣдующія эпохи мы видимъ цвѣтъ русскаго общества, въ рядахъ кавказскаго чиновничества перваго призыва мы видимъ почти сплошь неудачниковъ и мелкихъ карьеристовъ, соблазнившихся преимуществами службы на далекой окраинѣ. Сама высшая кавказская власть очень скоро въ этомъ убѣдилась и стала безпощадно гнать со службы проштрафившихся. Лишившись мѣста, выброшенные буквально на улицу, безъ средствъ къ существованію, занялись они сочинительствомъ прошеній, жалобъ, доносовъ.

Назначенный Намѣстникомъ Его Величества на Кавказѣ, съ почти неограниченными полномочіями, графъ (впослѣдствіи Свѣтлѣйшій Князь) М. С. Воронцовъ понялъ сразу, гдѣ заключался узелъ вопроса и почему такъ хорошо задуманная реформа плохо прививалась. Весь вопросъ былъ въ людяхъ. Съ подбора сотрудниковъ и началъ свою дѣятельность даровитый русскій администраторъ, съ именемъ котораго связано на Кавказѣ все, что есть у насъ лучшаго. Начальникомъ гражданскаго управленія (по нынѣшней терминологіи помощникомъ Намѣстника по гражданской части), по представленію гр. Воронцова, былъ назначенъ кн. Вас. Ос. Бебутовъ, тифлисскимъ губернаторомъ кн. Малхасъ Андрониковъ—оба туземцы, оба убѣжденные сторонники русской государственности и русскаго владычества на Кавказѣ, доказавшіе впослѣдствіи свою преданность Имперіи на высотахъ Арменіи и въ низинахъ Чороха. Засимъ было сдѣлано распоряженіе о невызовѣ «изъ Россіи» чиновниковъ на службу безъ особенной надобности и приняты мѣры къ созданію кадровъ чиновниковъ изъ числа образованныхъ туземцевъ.

Въ ряду мѣръ, направленныхъ къ созданію туземъ-

ной чиновной интеллигенціи, особеннаго интереса заслуживаетъ учрежденіе «кавказскихъ стипендій», впослѣдствіи, въ рукахъ кавказскаго учебнаго округа, потерявшихъ свое первоначальное назначеніе. Высочайше утвержденное 11-го іюня 1849 года «Положеніе о воспитаніи Кавказскихъ и Закавказскихъ уроженцевъ, на счетъ казны, въ высшихъ и спеціальныхъ учебныхъ заведеніяхъ Имперіи» ставило правительству, прежде всего, общую задачу—«доставленіе уроженцамъ Кавказскаго и Закавказскаге края средствъ къ образованію себя въ такихъ общихъ и спеціальныхъ предметахъ, которые или вовсе не преподаются въ гимназіяхъ и другихъ училищахъ Кавказскаго учебнаго округа, или проходятся въ оныхъ не въ полномъ объемѣ. Но обученіе кавказскихъ воспитанниковъ въ высшихъ и спеціальныхъ учебныхъ заведеніяхъ имѣло, по закону (ст. 2), «сверхъ общихъ видовъ распространенія просвѣщенія края еще и особую мѣстную цѣль, а именно: 1) Пріуготовленіе сыновей Кавказскихъ и Закавказскихъ жителей привилегированнаго сословія къ занятію разныхъ, даже высшихъ должностей по всѣмъ родамъ государственной службы на Кавказѣ и Закавказьѣ; и 2) доставленіе дѣтямъ лицъ торговаго и другихъ сословій средствъ къ пріобрѣтенію познаній, въ будущемъ ихъ назначеніи необходимыхъ, и съ помощью которыхъ они могли бы содѣйствовать успѣшному развитію въ краѣ торговли и промышленности».

Въ виду этой спеціальной цѣли, всѣ вообще кавказскіе воспитанники, какъ туземцы, такъ и русскіе («дѣти русскихъ дворянъ и чиновниковъ, безпорочно служащихъ или умершихъ на службѣ въ томъ краѣ»), должны были обучаться употребительнѣйшимъ въ краѣ мѣстнымъ языкамъ—студенты с.-петербургскаго университета, безъ различія факультетовъ,—въ восточномъ отдѣленіи университета, воспитанники остальныхъ учебныхъ заведеній—у себя въ институтахъ въ свободные отъ прочихъ занятій часы.

«Туземная политика» кн. Воронцова вызвала самые энергичные протесты не только со стороны по-

терявшихъ мѣста чиновниковъ, но и со стороны нарождавшихся уже въ Россіи «истинно-русскихъ» людей. Отовсюду пошли доносы; стали говорить (ни Думской каѳедры, ни свободы печати тогда у насъ еще не было) о разслабленномъ Намѣстникѣ, подпавшемъ подъ вліяніе туземныхъ красавицъ, объ измѣнѣ русскому дѣлу на «враждебной окраинѣ».

Но М. С. Воронцовъ пользовался полнымъ довѣріемъ Его Величества и потому доносы успѣха не имѣли. Къ тому же самъ Государь русское дѣло на Кавказѣ вовсе не отожествлялъ съ благополучіемъ отдѣльныхъ русскихъ людей, боявшихся туземной конкуренціи на чиновномъ поприщѣ. Стоя на широкой имперіалистической точкѣ зрѣнія, русское дѣло на Востокѣ видѣлъ онъ въ созданіи тамъ порядка и законности, въ водвореніи Pax Rossica. Событія послѣдующихъ годовъ доказали русскому обществу правильность и разумность политики кн. Воронцова. Пока-что, кадрамъ чиновниковъ, комплектованныхъ по преимуществу изъ мѣстныхъ элементовъ, удалось ввести въ жизнь реформу 1840 года, тѣсно сблизившую Кавказъ съ коренною Россіею.

Изложенное выше устройство мѣстнаго управленія просуществовало на Кавказѣ до самаго введенія тамъ судебной реформы. Всѣ преобразованія въ этой области свелись почти исключительно къ увеличенію числа губерній и уѣздовъ.

III.

Распространеніе на Кавказъ дѣйствія Судебныхъ Уставовъ Императора Александра II, лишившихъ полицію судебныхъ ея полномочій, и введеніе крестьянской реформы и связаннаго съ нею сельскаго самоуправленія—естественно должно было поставить передъ кавказскою властью вопросъ о пересмотрѣ Положенія 1840 года. Дореформенные участковые засѣдатели въ прежнемъ своемъ видѣ существовать уже не могли; необходимо было перестроить ближайшую

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИСТОРИЧЕСКІЙ МУЗЕЙ БИБЛІОТЕКА

къ населенію правительственную власть на новыхъ началахъ.

Задача эта оказалась не по силамъ даже управленію Намѣстника Великаго Князя Михаила Николаевича, пріобщившаго Кавказъ къ славнымъ реформамъ вѣнценоснаго своего брата. Въ защиту Кавказской власти нужно, однако, сказать, что реформа эта не была выполнена и центральнымъ правительствомъ въ отношеніи внутреннихъ, земскихъ губерній. Обычно принято считать, что преобразованія царствованія Александра II были неполны, такъ какъ зданіе ихъ не было увѣнчано конституціею. Недостатокъ реформъ крестьянской, судебной, земской, городской, воинской повинности заключался прежде всего въ томъ, что оказались они, въ сущности, безъ фундамента. Провести раціональную, согласную съ духомъ времени и согласованную съ остальными либеральными реформами царствованія реформу мѣстнаго управленія не съумѣла и Комиссія Статсъ-Секретаря Каханова.

Мѣстное управленіе на Кавказѣ, по закону 1840 года, было, какъ мы видѣли, трехстепенное—участокъ, уѣздъ, губернія; участковый засѣдатель, уѣздный начальникъ, губернаторъ. Реформа могла пойти въ двоякомъ направленіи — либо перестройки должности участковаго начальника, превращенія его въ чисто административный органъ, либо упраздненія участка и перенесенія функцій активнаго управленія въ уѣздъ, что неизбѣжно вызывало необходимость уменьшенія пространства уѣздовъ и увеличенія ихъ числа.

Реформа пошла въ этомъ послѣднемъ, какъ вскорѣ оказалось, неправильномъ направленіи. Закономъ 7-го декабря 1867 года участковые засѣдатели были вовсе упразднены; число уѣздовъ съ 18 доведено до 29; кромѣ того, былъ созданъ подвижной полицейскій органъ въ лицѣ помощника уѣзднаго начальника, которымъ уѣздный начальникъ могъ располагать по мѣрѣ надобности и, если нужно, командировать въ извѣстныя мѣстности своего района, гдѣ требовался временный надзоръ и наблюденіе. Независимо отъ сего, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ народонаселеніе требовало

постояннаго и неослабнаго полицейскаго надзора, учреждены были особыя приставства, управляемыя приставами, вполнѣ подчиненными уѣзднымъ начальникамъ, съ содержаніемъ, соотвѣтственнымъ содержанію младшихъ помощниковъ уѣзднаго начальника.

Неудобство сосредоточенія въ уѣздномъ управленіи всей мѣстной административной власти сказалось очень скоро. Уже въ объяснительной запискѣ къ проекту штатовъ главнаго, губернскаго и уѣзднаго управленій отъ 21 августа 1873 года мы читаемъ: «Вскорѣ послѣ приведенія въ дѣйствіе Высочайше утвержденнаго 7-го декабря 1867 года Положенія и Расписанія начальники губерній начали входить съ представленіями объ усиленіи средствъ исполнительной полиціи, которыя оказывались на дѣлѣ недостаточными. Недостаточность эта вытекала изъ слѣдующихъ причинъ: хотя съ введеніемъ въ Закавказскомъ краѣ Судебныхъ Уставовъ 20-го ноября 1864 года, лежавшіе до того на полиціи судебно-полицейскія обязанности перестали существовать, но ожидавшееся отъ того значительное уменьшеніе круга дѣятельности полиціи не осуществилось вполнѣ, ибо на полицію возложены новыя и весьма существенныя обязанности по исполненію требованій судебныхъ мѣстъ и по содѣйствію при производствѣ слѣдствій, количество коихъ возросло въ значительныхъ размѣрахъ. Сосредоточеніе въ уѣздномъ городѣ всей полицейской власти въ уѣздѣ и замѣна участковыхъ засѣдателей однимъ или двумя помощниками уѣздныхъ начальниковъ могло бы удовлетворять требованіямъ полицейскаго надзора, если бы: а) пространство и населенность уѣздовъ не превышали умѣренныхъ размѣровъ, и б) если бы сельскія управленія служили дѣятельными и надежными подспорьями полицейской власти. Устранить эти существенныя неудобства является дѣломъ неотложной необходимости; остается изыскать наилучшее для того средство».

Это «наилучшее средство» — тогда не было найдено. Увеличеніе числа уѣздовъ? Но вѣдь если бы даже число уѣздовъ было доведено до числа участковъ —

вопросъ шелъ бы не только о названіи. Губернатору трудно было бы непосредственно управлять слишкомъ большимъ числомъ участковъ, переименованныхъ въ уѣзды; все равно, нужно было бы создать посредствующую руководящую инстанцію, иными словами, вернуться къ трехстепенному строю мѣстнаго управленія

Законъ 1873 года явился, къ сожалѣнію, лишь дальнѣйшимъ развитіемъ закона 1867 года. Увеличено было число уѣздовъ, но дабы такая мѣра не повлекла за собою слишкомъ значительнаго увеличенія денежныхъ расходовъ и въ виду того, что вновь предположенные уѣзды (Ахалкалакскій, Тіонетскій, Сурмалинскій, Шаруро-Даралагезскій, Арешскій, Джеванширскій и Джебраильскій) сравнительно были менѣе обширны, найдено было возможнымъ создать уѣзды двухъ разрядовъ. Засимъ, кромѣ отдѣльныхъ приставовъ, тѣмъ же закономъ 1873 года признано было необходимымъ предоставить въ непосредственное распоряженіе уѣздныхъ начальниковъ—извѣстное число полицейскихъ приставовъ, которые могли бы быть командируемы, по мѣрѣ надобности, либо для постояннаго жительства въ многолюдныхъ мѣстностяхъ, либо для исполненія временныхъ порученій, какъ-то: полицейскихъ дознаній, преслѣдованія шаекъ разбойниковъ и т. п. Такихъ приставствъ создано было вновь 45, сверхъ прежде существовавшихъ. Затѣмъ, въ 1880 и 1883 гг. учреждено было еще одно уѣздное управленіе (Борчалинское) и два отдѣльныхъ приставства (Тіонетское и Бумское). Но и эти мѣры не удовлетворяли дѣйствительной потребности, вслѣдствіе чего, для восполненія недостатка въ штатныхъ исполнительныхъ чинахъ уѣздной полиціи, стали назначаться для завѣдыванія участками чиновники уѣздныхъ и губернскихъ административныхъ учрежденій—дистанціонные начальники земской стражи, переводчики уѣздныхъ управленій и др.

Открыто на путь возстановленія участка сталъ лишь законъ 10 мая 1888 года о преобразованіи уѣздной полиціи въ губерніяхъ Закавказья, раздѣлившій 5 Закавказскихъ губерній на 37 уѣздовъ и 125 участковъ. Въ

представленіи въ Государственный Совѣтъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ графъ Толстой мотивировалъ реформу слѣдующими краткими соображеніями: «Въ основаніи сего проекта приняты топографическія условія, рѣзко отличающія одну мѣстность Закавказья отъ другой. Разноплеменность населенія, его характеръ и обычаи, гражданская неразвитость и пр., создаютъ такія своеобразныя и неизвѣстныя во внутреннихъ губерніяхъ Имперіи условія, которыя для успѣшнаго отправленія полиціею своихъ обязанностей требуютъ постояннаго пребыванія полицейскихъ чиновниковъ въ опредѣленныхъ пунктахъ уѣзднаго района. Чѣмъ болѣе было бы назначено такихъ пунктовъ и, слѣдовательно, чѣмъ больше полицейскихъ агентовъ могло бы находиться въ опредѣленныхъ мѣстахъ уѣзда, тѣмъ лучше представлялись бы обезпеченными общественная безопасность и порядокъ».

Такимъ образомъ, жизнь взяла свое. Участокъ не побѣдилъ уѣзда—объ этомъ не было и рѣчи, но доказалъ необходимость своего независимаго и самостоятельнаго существованія рядомъ съ уѣздомъ.

Правительственная власть, умѣющая присматриваться, прислушиваться къ жизни и ясно, отчетливо мыслить, признала бы этотъ фактъ и занялась бы надлежащимъ оборудованіемъ участка. Такой степени сознательности государственной мысли трудно было, однако, ожидать отъ кн. Дондукова-Корсакова и его сотрудниковъ, а Министерство Внутреннихъ Дѣлъ гр. Толстого и Государственный Совѣтъ стояли слишкомъ далеко, чтобы имѣть собственную точку зрѣнія на преобразованіе мѣстнаго управленія на Кавказѣ.

Законъ 1888 года, вмѣсто того, чтобы признать начальника участка единственнымъ органомъ активнаго управленія, на что толкала сама жизнь, а уѣзднаго начальника вернуть къ его первоначальнымъ обязанностямъ органа надзирающаго и руководящаго, какъ бы въ вице-губернатора, сидящаго въ уѣздномъ городѣ,—продолжаетъ считать органомъ активнаго мѣстнаго управленія уѣзднаго начальника, а пристава, хотя и постоянно проживающаго въ участкѣ, лишь ис-

полнителемъ его распоряженій. Все свое вниманіе законъ обращаетъ поэтому на оборудованіе уѣзднаго управленія.

Уѣздный начальникъ назначается главнымъ кавказскимъ начальствомъ и состоитъ въ VI классѣ должности, наравнѣ съ мировымъ судьею и товарищемъ прокурора (во внутреннихъ, земскихъ губерніяхъ Имперіи уѣздный исправникъ состоитъ въ VII классѣ и назначается и увольняется губернскимъ начальствомъ). Въ уѣздахъ, гдѣ нѣтъ дворянскаго представительства, уѣздный начальникъ предсѣдательствуетъ во всевозможныхъ комиссіяхъ и даже въ дворянскихъ уѣздахъ онъ, а не уѣздный предводитель дворянства, какъ мы то видимъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ,—представитель на мѣстахъ высшей правительственной власти и первое лицо въ уѣздѣ. Уѣздному начальнику подчиняются всѣ исполнительные полицейскіе чиновники и полицейская стража; въ его распоряженіи отлично оборудованная канцелярія. Содержаніе получаетъ онъ 2,600 руб. въ годъ (въ томъ числѣ 500 руб. на разъѣзды)—жалованье, въ 1888 году считавшееся большимъ. Напомню, что членъ окружнаго суда получалъ тогда лишь 2,200 руб., а товарищъ прокурора и мировые судьи и того меньше.

Такъ какъ, по идеѣ закона, управлялъ уѣздомъ самъ уѣздный начальникъ, а приставъ долженъ былъ быть лишь простымъ, болѣе или менѣе механическимъ исполнителемъ его распоряженій—должности участковаго пристава присвоенъ былъ VIII классъ должности, жалованье ему назначено было 900 рублей въ годъ, кромѣ того 300 руб. на разъѣзды, и лишь 300 руб. опредѣлено на содержаніе канцеляріи. Законъ продолжалъ, такимъ образомъ, игнорировать жизнь, сдѣлавшую пристава органомъ активной администраціи, фактическимъ начальникомъ участка, ближайшимъ къ населенію представителемъ правительственной власти, а уѣзднаго начальника—лишь органомъ надзора на мѣстахъ.

Управленіе краемъ третьяго Главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ кн. Голицына

было, несомнѣнно, порою самой энергичной законодательной дѣятельности. Можетъ быть плохой администраторъ, недостаточно тактичный, слишкомъ импульсивный, впечатлительный, легко поддававшійся всевозможнымъ вліяніямъ, часто ошибавшійся и упрямо, подчасъ недобросовѣстно упорствовавшій въ сдѣланныхъ ошибкахъ (преданіе суду Тифлисской городской управы), кн. Голицынъ, справедливость требуетъ это признать, сумѣлъ дать краю нѣсколько отличныхъ реформъ. Въ числѣ ихъ, рядомъ съ безспорно неудачными (законъ о передачѣ въ казенное управленіе имуществъ армянской церкви, противъ котораго въ Совѣтѣ Министровъ высказался самъ Побѣдоносцевъ), были и такіе, какъ преобразованіе податной системы и сельской врачебной части, замѣна «чапаровъ» европейски организованною земскою стражею, образованіе Батумской области и приступъ къ колонизаціи Мугани. По основному своему замыслу былъ недуренъ и законъ о поземельномъ устройствѣ государственныхъ крестьянъ, выработанный Я. С. Медвѣдевымъ; къ сожалѣнію, національстическая тенденція привзошедшая въ междувѣдомственныхъ комиссіяхъ, въ значительной мѣрѣ его исказила, а Государственный Совѣтъ, какъ говорятъ нѣмцы, «вмѣстѣ съ водою выплеснулъ изъ ванны и ребенка».

Кн. Голицынъ не могъ, конечно, не заинтересоваться, въ преобразовательной своей дѣятельности, и реформою мѣстнаго управленія. Въ бумагахъ канцеляріи Главноначальствующаго мы находимъ, дѣйствительно, нѣсколько проектовъ мѣстной реформы, составленныхъ въ разныхъ, иногда прямо противоположныхъ направленіяхъ. Въ числѣ этихъ проектовъ имѣется, между прочимъ, заслуживающій всяческаго вниманія проектъ директора канцеляріи Сандрыгайло—бывшаго оберъ-секретаря Сената, отличнаго юриста (оффиціальная кодификація адатовъ Дагестанской области принадлежитъ ему), человѣка, умѣвшаго, повидимому, государственно мыслить и широко обобщать. Въ докладѣ, представленномъ въ 1899 году генералъ-адъютанту кн. Голицыну, д. с. с. Сандрыгайло

проектировалъ созданіе на Кавказѣ всесословной волости съ широкими земскими функціями и новой уѣздной власти — участковаго начальника, долженствующаго замѣнить участковаго пристава и мирового посредника и принять на себя извѣстную долю юрисдикціи мировыхъ судей, причемъ существующія должности полицейскихъ приставовъ и мировыхъ посредниковъ подлежали упраздненію. Апелляціонною инстанціею въ отношеніи юрисдикціи участковаго начальника и поселянскаго суда проектировался уѣздный съѣздъ участковыхъ начальниковъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника. Преобразованію подвергались по проекту и губернскія учрежденія; губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, а равно и губернскія правленія упразднялись и все управленіе губерніи сосредоточивалось въ общемъ присутствіи, подъ руководствомъ губернаторовъ. Для подробной разработки этихъ предположеній образована была особая комиссія. Работы комиссіи были окончены къ веснѣ 1900 года, но составленные ею проекты не были снабжены объяснительными записками и, вслѣдствіе этого, не могли быть направлены на разсмотрѣніе совѣта Главноначальствующаго. Послѣдовавшая затѣмъ командировка директора канцеляріи Сандрыгайло въ Петербургъ и тяжкая болѣзнь его въ теченіе почти цѣлаго года не дали возможности пополнить работы комиссіи недостающими объяснительными записками и дѣло намѣченной реформы пріостановилось.

Тѣмъ временемъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, въ связи съ организаціею работъ по земельному устройству сельскаго населенія на основаніи закона 1 мая 1900 года, провело черезъ Государственный Совѣтъ законъ о передачѣ изъ вѣдѣнія полиціи въ вѣдѣніе крестьянскихъ учрежденій государственныхъ поселянъ въ губерніяхъ Тифлисской, Эриванской и Елисаветпольской и о соотвѣтственномъ увеличеніи числа мировыхъ посредниковъ въ этихъ губерніяхъ. Законъ этотъ не далъ, однако, Кавказу того, чего край жаждетъ слишкомъ пятьдесятъ лѣтъ — близкой къ народу власти, которая авторитетно и быстро разрѣшала бы на

мѣстахъ конфликты, ежедневно возникающіе въ населеніи, которая вела бы по пути экономическаго и культурнаго прогресса деревню, лишенную у насъ помѣстнаго элемента, лишенную интеллигенціи и непривыкшую пока еще къ самодѣятельности.

IV.

Сама кавказская администрація, какъ высшая, такъ и губернская, вполнѣ сознаетъ недостатки мѣстнаго нашего строя, всѣ неудобства, возникающія изъ того обстоятельства, что многосложныя обязанности управленія краемъ, не имѣющимъ органовъ самоуправленія, съ слабою самодѣятельностью, съ недостаточно развитою мѣстною иниціативою, фактически оказались возложенными на незначительнаго чиновника съ непрочнымъ служебнымъ положеніемъ, получающаго жалованья вмѣстѣ съ разъѣздными лишь 100 р. въ мѣсяцъ и не имѣющаго, въ сущности, даже канцеляріи.

Вотъ, что, напр., пишетъ кутаисскій губернаторъ въ отзывѣ своемъ на одинъ изъ проектовъ мѣстной реформы, выработанныхъ въ канцеляріи Намѣстника.

«Едва ли въ правительственныхъ учрежденіяхъ есть какая либо другая должность, которая требовала бы такой разнообразной дѣятельности, при неустанномъ трудѣ, какъ служба уѣзднаго участковаго пристава. Обыкновенные раіоны дѣятельности приставовъ весьма значительны—въ среднемъ 797 кв. верстъ, съ населеніемъ въ 34,665 душъ. На этомъ пространствѣ участковый приставъ обязанъ знать всѣхъ обывателей, степень ихъ благосостоянія, занятія, политическую и общественную благонадежность; на этомъ же пространствѣ онъ долженъ быть во всегдашней готовности оградить личную и имущественную безопасность каждаго обывателя, предупредить и пресѣчь преступленія, производить разнаго рода дознанія и составлять протоколы; слѣдить за правильнымъ производствомъ сборовъ по казеннымъ и земскимъ повинностямъ, а многія и самому взыскивать; ревизовать торгово-промышленныя заведенія; наблюдать за общественными учрежденіями, принимать мѣры къ огра-

жденію народнаго здравія, способствовать распространенію народнаго образованія и обезпеченію запасовъ народнаго продовольствія; заботиться объ улучшеніи существующихъ и проведеніи новыхъ путей сообщенія; устанавливать и регулировать отношенія къ церкви, школѣ, суду и правительственной власти, словомъ—вѣдать и активно участвовать во всѣхъ отрасляхъ и проявленіяхъ народной жизни. Всякое учрежденіе, имѣющее надобность въ томъ или другомъ свѣдѣніи или дѣйствіи, обращается за справками и содѣйствіемъ къ участковому приставу; всѣ требованія, въ большинствѣ случаевъ, бываютъ срочны и должны быть собираемы на мѣстѣ лично приставомъ».

Въ еще болѣе яркихъ краскахъ рисуетъ трудность положенія участковаго пристава эриванскій губернаторъ:

«Нѣтъ стороны личной и общественной жизни, нѣтъ спеціальности, которой бы полиція не вѣдала и въ какой области не обязана была бы принимать живое участіе. Дѣятельность ея положительно не поддается подробной регламентаціи; она можетъ быть только намѣчена, ибо невозможно предвидѣть и предусмотрѣть всего того, съ чѣмъ закавказской полиціи придется имѣть дѣло... Кромѣ того, треть своего времени полицейскій чиновникъ Закавказскихъ губерній проводитъ въ открытомъ преслѣдованіи правильно организованныхъ разбойничьихъ шаекъ и нерѣдко вступаетъ съ ними въ бой. Тогда уже ко всему, что онъ долженъ знать, онъ обязанъ еще обладать личною храбростью, мужествомъ, настойчивостью; онъ долженъ, кромѣ того, быть не совсѣмъ чуждымъ и правиламъ стратегіи и тактики»...

«При отсутствіи земскихъ учрежденій, полиція является въ Эриванской губерніи не только охранительницею безопасности, но и факторомъ, непосредственно содѣйствующимъ преуспѣянію духовной и матеріальной жизни общества. Полиція объемлетъ всѣ стороны жизни общества и ея положительное или отрицательное воздѣйствіе отражается на всемъ строѣ жизни: полиція хороша—и населенію открытъ широкій

путь къ прогрессу; полиція дурна—и населеніе чувствуетъ это, можно сказать, ежечасно. Полиція для этого населенія—единственное прибѣжище... Участковый полицейскій приставъ по Эриванской губерніи управляетъ въ среднемъ территоріею въ 1,077 кв. вер.; въ его вѣдѣніи находятся 53 населенныхъ пункта съ населеніемъ въ 3,454 дыма; въ годъ на этомъ пространствѣ совершается по 143 преступленія, подсуднаго только окружнымъ и мировымъ судамъ, не считая такихъ, которыя направляются въ сельскіе суды; полицейскій приставъ ежегодно получаетъ и отправляетъ бумагъ по 5,637 номеровъ, при чемъ это число не изображаетъ дѣйствительнаго размѣра, такъ какъ подъ однимъ и тѣмъ же номеромъ иной разъ поступаетъ и отправляется по нѣсколько бумагъ... Полицейскій участокъ, имѣющій отъ 50 до 90 вер. въ длину и отъ 20 до 10 — 12 верстъ въ ширину, почти не знаетъ никакихъ усовершенствованныхъ путей сообщенія... Добрую половину года заносится онъ снѣгомъ до невозможности сообщенія одного селенія съ другимъ. И вотъ полицейскому приставу приходится совершать свои поѣздки только верхомъ, въ зимнюю стужу и въ лѣтнюю жару безъ всякихъ человѣческихъ удобствъ на мѣстахъ остановокъ, когда голодному и мерзнущему приставу нечѣмъ утолить своего голода и негдѣ обогрѣться, кромѣ буйволятника, въ которомъ обыкновенно ютится зимою мѣстное населеніе вмѣстѣ со своимъ скотомъ... Преступность тутъ весьма значительна и главнымъ образомъ характеризуется покушеніями на личную и общественную безопасность... Приставъ, безъ помощника или штатнаго толковаго письмоводителя, заваленный срочною работою, лишенъ всякой возможности въ надлежащей мѣрѣ бороться съ разбойничествомъ...»

«Положеніе полицейскаго пристава,—говоритъ далѣе гофмейстеръ гр. Тизенгаузенъ,—безвыходно; онъ представляется человѣкомъ, цѣлые сутки работающимъ и ни одного дѣла до конца не доводящимъ; отписка идетъ у него медленно, разбои процвѣтаютъ, преступники часто безнаказанно ускользаютъ изъ

рукъ правосудія, сельскія власти смотрятъ на свое назначеніе съ точки зрѣнія поправленія личныхъ обстоятельствъ, проселочныя дороги въ плохомъ состояніи, имущественная и личная безопасность не въ достаточной мѣрѣ ограждены. Словомъ, приставъ дѣлаетъ все, что возможно и даже часто почти невозможно и тѣмъ не менѣе дѣло охраны, дѣло внутренней безопасности и вообще все дѣло, подвѣдомственное ему, стоитъ или двигается медленно, не въ срокъ...»

Къ такимъ же безотраднымъ выводамъ относительно дѣятельности участковаго пристава, этого главнаго въ Закавказьѣ рычага правительственной машины, приходятъ и остальные кавказскіе губернаторы.

Къ картинѣ, рисуемой губернаторами, нашъ сельскій обыватель — помѣщикъ и крестьянинъ, а также чины судебнаго вѣдомства прибавляютъ не мало характерныхъ, бытовыхъ чертъ....

Какой выходъ изъ этого положенія? Сами уѣздные чиновники и лица, стоящія на ихъ уровнѣ пониманія государственныхъ вопросовъ и задачъ управленія, единственнымъ и достаточнымъ способомъ улучшенія у насъ мѣстнаго строя видятъ въ увеличеніи жалованья чиновъ уѣздной полиціи. Я далекъ, конечно, отъ мысли возражать противъ усиленія дѣйствительно нищенскихъ окладовъ нашихъ уѣздныхъ чиновниковъ. «Голодный и мерзнущій приставъ» — картина, недостойная уважающей себя государственной власти. Я не отрицаю и того, что при бо̀льшихъ окладахъ можно будетъ губернаторамъ подобрать для полицейской службы составъ лучшій, чѣмъ нынѣ. Но одного этого, конечно, мало. Для того, чтобы администрація имѣла на мѣстахъ такихъ же по качеству служащихъ, какіе имѣются теперь у министерства юстиціи, въ лицѣ слѣдователей и мировыхъ судей, и у министерства финансовъ, въ лицѣ податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ—одного увеличенія содержанія участковыхъ приставовъ не достаточно.

Чтобы привлечь на должность начальника участка

культурное, идейно настроенное чиновничество, чтобы въ участковые начальники пошли помощники мировыхъ судей и помощники податныхъ инспекторовъ, необходимо коренное преобразованіе самой постановки службы въ полиціи, необходимо, чтобы начальникъ участка изъ исполнительнаго чина уѣздной полиціи превратился въ мѣстный органъ администраціи.

Въ какомъ направленіи должно пойти у насъ преобразованіе мѣстнаго строя?

Кавказу должно быть дано земство,—вотъ отвѣтъ, который даетъ все мѣстное общество безъ различія національностей и направленій. Но земское самоуправленіе, передающее самому населенію «полицію благосостоянія», — разрѣшаетъ вопросъ лишь отчасти. Остаются функціи «полиціи безопасности», остаются обязанности надзора за крестьянскими учрежденіями, за мѣстными органами самоуправленія. Въ какомъ направленіи должна пойти реформа мѣстнаго управленія?

По пути коренныхъ русскихъ губерній—вотъ отвѣтъ, который дается у насъ, съ одной стороны, правыми кругами мѣстнаго дворянства, съ другой—русскими людьми, желающими полнаго, всесторонняго сліянія края съ Имперіею. Въ дворянскихъ устахъ этотъ отвѣтъ мнѣ вполнѣ понятенъ. Земство на Кавказѣ должно быть сколкомъ съ земства внутреннихъ губерній — преобладаніе въ немъ должно быть обезпечено за помѣстнымъ дворянствомъ. Дворянскія учрежденія должны быть распространены на весь край. Уѣздное управленіе должно находиться подъ руководствомъ помѣстнаго дворянства. Уѣздный предводитель — особа V класса, одного служебнаго ранга съ вице-губернаторомъ, долженъ быть «хозяиномъ» своего уѣзда, а уѣздный начальникъ, котораго слѣдуетъ низвести въ VII классъ должности и переименовать въ уѣзднаго исправника, фактически долженъ быть ему подчиненъ. Пусть будутъ участковые начальники, но предсѣдателемъ ихъ съѣзда долженъ быть никто другой, какъ предводитель

дворянства. Предводитель долженъ предсѣдательствовать во всѣхъ уѣздныхъ комиссіяхъ, а исправникъ долженъ быть лишь членомъ этихъ комиссій, наравнѣ съ надзирателемъ за казенными землями и оброчными статьями и ниже податного инспектора.

Въ сословно-дворянскихъ кругахъ желаніе дать мѣстной реформѣ такое направленіе, повторяю, вполнѣ понятно. То же стремленіе, внѣ этихъ круговъ, распространить на Кавказъ порядки мѣстнаго управленія, существующіе во внутреннихъ, земскихъ губерніяхъ Имперіи,—представляется мнѣ чистѣйшимъ недомысліемъ. Шаблонъ коренныхъ русскихъ губерній вызываетъ прежде всего необходимость упраздненія намѣстничества и непосредственное подчиненіе губернаторовъ центральной власти. Вѣдь если можно говорить о какихъ нибудь мѣстныхъ особенностяхъ края, требующихъ сохраненія на Кавказѣ особыхъ порядковъ управленія, — это должно относиться, прежде всего, къ особенностямъ сельской и уѣздной жизни. Правительство въ наиболѣе однородныхъ по составу населенія государствахъ допускаетъ мѣстные языки... въ начальной школѣ, но не въ университетѣ; въ сельскихъ управленіяхъ... но не въ министерствахъ. Когда въ 1881 году рѣшено было тѣснѣе слить Кавказъ съ Имперіею, уничтожено было намѣстничество и отдѣльная кавказская смѣта введена была въ составъ общероссійскаго бюджета .. но, уѣздный начальникъ не былъ замѣненъ исправникомъ и участковый приставъ становымъ. Все это азбука государствовѣдѣнія.

Засимъ, при распространеніи на Кавказъ общероссійскихъ шаблоновъ, необходимо будетъ значительно уменьшить число самостоятельныхъ административныхъ единицъ края и довести наши губерніи, по пространству и населенію, до величины русскихъ губерній. Вопросъ будетъ идти тогда не только о такомъ курьезѣ, какъ Черноморская губернія, которая называется губерніею только потому, что во главѣ ея стоитъ не исправникъ, а губернаторъ, но

и объ областяхъ Батумской и Карсской и о губерніи Бакинской, необходимость сохраненія которой, послѣ выдѣленія бакинскаго градоначальства, вызываетъ естественныя сомнѣнія. Вѣдь населеніе въ средней русской губерніи—два, три милліона душъ. А русскія пространства! Для того, чтобы имѣть о нихъ надлежащее представленіе, достаточно взглянуть на карту Россійской Имперіи и сравнить, скажемъ, Астраханскую или Саратовскую губернію—я уже не говорю объ Архангельской, Вятской, Пермской — съ нашими Закавказскими. Общероссійскій шаблонъ требуетъ введенія земства «въ полномъ объемѣ», повсемѣстнаго введенія дворянскихъ учрежденій, а, прежде всего,— въ этомъ сущность, въ этомъ типичная особенность русскаго мѣстнаго строя — шаблонъ этотъ требуетъ подчиненія всего уѣзднаго управленія помѣстному дворянству.

Допускаютъ ли это «мѣстныя особенности» края? Вѣдь одною изъ характернѣйшихъ особенностей Закавказья, которая чувствуется во всѣхъ сферахъ его жизни, является отсутствіе помѣстнаго элемента, помѣщиковъ въ европейскомъ и русскомъ смыслѣ этого понятія. Дворянинъ, живущій у себя въ деревнѣ и ведущій хозяйство наемнымъ трудомъ, — явленіе на Кавказѣ совершенно исключительное, единичное не только въ Восточномъ, но и въ Западномъ Закавказьѣ. Дворянѣ, которые продолжаютъ жить у себя въ деревнѣ, самостоятельнаго хозяйства не ведутъ и ограничиваются сборомъ повинностей съ временно-обязанныхъ крестьянъ и отдачею имъ же свободныхъ земель въ аренду. Всѣ сколько нибудь имущія дворянскія семьи давно переселились въ города, гдѣ есть и безопасность, и удобства жизни, и возможность давать дѣтямъ образованіе и, наконецъ, самое главное, гдѣ можно найти заработокъ. Съ прекращеніемъ временно-обязательныхъ отношеній между крестьянами и помѣщиками, переберутся въ города и тѣ немногія помѣщичьи семьи, которыя сейчасъ продолжаютъ жить въ своихъ помѣстьяхъ— въ деревнѣ безземельному дворянству нечего дѣлать.

Нельзя не отмѣтить такихъ характерныхъ для кавказскаго помѣстнаго элемента фактовъ, что даже въ Кутаисской губерніи, гдѣ дворянство весьма многочисленно, ему не всегда удается найти уѣздныхъ предводителей, которые согласились бы жить въ предѣлахъ своего уѣзда; а во всей Эриванской губерніи настоящихъ помѣщиковъ въ прошломъ году было четыре человѣка, изъ которыхъ двое вели хозяйство даже не на своей, а на арендованной казенной землѣ. Сейчасъ, кажется, и ихъ не стало.

Можно ли, при этихъ условіяхъ, говорить о распространеніи на Кавказъ мѣстныхъ порядковъ, существующихъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ?!

V.

Помѣстнаго элемента, которому можно было бы передать мѣстное самоуправленіе и надзоръ за мѣстнымъ управленіемъ,—на Кавказѣ нѣтъ; нѣтъ его, въ достаточномъ количествѣ даже въ Грузіи, гдѣ, однако, очень долго сохранялся феодальный строй. Съ другой стороны, кавказская деревня невѣжественна и бѣдна. Нѣтъ въ ней и разночинной интеллигенціи. Постановка дѣла образованія на Кавказѣ такова, что въ большинствѣ уѣздовъ не имѣется ни одного человѣка съ законченнымъ среднимъ образованіемъ. Между тѣмъ, въ тѣхъ же уѣздахъ нѣтъ сколько нибудь большой деревни, изъ которой не было бы инженера, адвоката, доктора, чиновника, постоянно проживающихъ въ Тифлисѣ, Баку, Москвѣ, Петербургѣ. Интеллигенція эта, въ большинствѣ случаевъ, совершенно оторвана отъ родной почвы, такъ какъ земли въ деревнѣ она обыкновенно не имѣетъ или имѣетъ очень мало. Нисколько не удивительно, поэтому, что и крестьянская, по происхожденію, интеллигенція предпочитаетъ городъ родному селу, гдѣ заработка, достаточнаго для потребностей человѣка съ высшимъ образованіемъ, не говоря уже объ удобствахъ жизни, конечно, не найти. Нѣтъ интеллигенціи и въ уѣздныхъ городахъ Закавказья,

гдѣ единственные образованные люди — правительственные чиновники, комплектуемые къ тому же обыкновенно изъ элементовъ пришлыхъ, чуждыхъ населенію и его чурающихся. Отсутствіе въ закавказской провинціи «земскихъ элементовъ» сказывается во всемъ и прежде всего на мѣстныхъ культурныхъ начинаніяхъ; нѣтъ на Кавказѣ людей для организаціи сельскихъ банковъ, кооперативныхъ товариществъ, показательныхъ полей, случныхъ пунктовъ; лишенное безкорыстныхъ руководителей, крестьянство безсильно съорганизовываться въ товарищества для покупки земли чрезъ Крестьянскій банкъ; провинціальныя отдѣленія туземныхъ культурныхъ обществъ влачатъ свое существованіе за отсутствіемъ работниковъ, газеты не имѣютъ провинціальныхъ корреспондентовъ; есть цѣлые участки, гдѣ не получается ни одного экземпляра не только русской, но и туземной газеты.

При такихъ условіяхъ совершенно понятна та исключительная роль, которую играетъ и не можетъ не играть администрація въ жизни Кавказскаго уѣзда. Даже при нынѣшней постановкѣ этой должности, участковый приставъ является культурнымъ центромъ своего участка. Если приставъ, прежде чѣмъ идти въ полицію, служилъ въ какомъ нибудь банкѣ— въ участкѣ у него будутъ прекрасно функціонировать кредитныя товарищества, инженернымъ десятникомъ или кондукторомъ — будутъ хорошо содержаться сельскія дороги, если онъ былъ учителемъ— будутъ въ порядкѣ школьныя зданія и т. д. Полицейскимъ, въ узкомъ смыслѣ этого слова, участковый приставъ не является и теперь. Лицо, стоящее во главѣ участка, должно быть на Кавказѣ администраторомъ — съ обширною властью, широкою иниціативою, способнымъ внушить населенію довѣріе своею честностью, знаніемъ нуждъ населенія и дѣла управленія; объединяя правительственную дѣятельность на мѣстахъ, онъ долженъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, умѣть оживить и общественную самодѣятельность.

Что этотъ идеалъ уѣзднаго администратора до-

стижимъ, тому подтвержденіемъ служитъ администрація Босніи и Герцеговины, по своимъ экономическимъ, бытовымъ и даже географическимъ условіямъ очень близкихъ къ Кавказу. На постановкѣ тамъ должности ближайшаго къ населенію мѣстнаго представителя правительственной власти я позволю себѣ остановиться нѣсколько подробнѣе.

Въ то время, какъ у насъ каждый уѣздный чиновникъ является въ большей или меньшей степени спеціалистомъ, и въ качествѣ такового мѣстнымъ органомъ опредѣленнаго министерства или даже отдѣльнаго его департамента, въ Австріи каждый чиновникъ соединяетъ въ себѣ нѣсколько родовъ обязанностей, зато эти обязанности выполняетъ въ небольшомъ сравнительно районѣ. Такъ, Босния и Герцеговина съ населеніемъ въ 1.700.000 жителей, дѣлится на 6 округовъ (Kreis) и 54 участка (Bezirk). Населенія въ округѣ 250—350 тысячъ, въ участкѣ въ среднемъ 30—40 тысячъ. Окружный начальникъ (Kreisvorsteher) проводитъ въ мѣстной жизни идею цѣлостности правительственнаго механизма, объединяя подъ своимъ руководствомъ и надзоромъ работу его отдѣльныхъ элементовъ; онъ является мѣстнымъ представителемъ центральной власти, которому подчиняется вся администрація округа. Окружные: инженеръ, врачъ, директоръ народныхъ училищъ, управляющій государственными имуществами, финансовый, онъ же податной инспекторъ и т. п.,—всѣ они юридически считаются помощниками начальника округа и входятъ въ составъ его управленія. Участковый начальникъ (Bezirksvorsteher) также является мѣстнымъ органомъ всѣхъ вѣдомствъ. Онъ прежде всего начальникъ мѣстной полиціи и въ качествѣ такового начальникъ земской полицейской стражи; фельдфебели, завѣдывающіе отдѣльными постами, зависятъ отъ него и только въ строевомъ отношеніи подчиняются районнымъ офицерамъ земской стражи. Далѣе, такъ какъ обязательныя отношенія между помѣщиками-беками и крестьянами-кметами въ Босніи и Герцеговинѣ еще не ликвидированы—онъ исполняетъ

обязанности нашего мирового посредника. Участковый начальникъ управляетъ государственными имуществами и только въ мѣстностяхъ съ большимъ количествомъ лѣсовъ имѣетъ помощника — ученаго лѣсовода; въ остальныхъ мѣстностяхъ онъ дѣйствуетъ черезъ лѣсного кондуктора. Дорогами своего участка участковый начальникъ завѣдуетъ черезъ дорожныхъ мастеровъ, лишь въ экстраординарныхъ случаяхъ ходатайствуя о командированіи въ свое распоряженіе окружнаго инженера. Санитарною частью онъ завѣдуетъ черезъ участковаго врача. Участковый начальникъ въ Босніи и Герцеговинѣ является и мѣстнымъ органомъ департамента финансовъ главнаго управленія Босніи: онъ и начальникъ участковаго казначейства, и податной инспекторъ, и предсѣдатель всевозможныхъ податныхъ присутствій, и фабричный инспекторъ. Участковый начальникъ является, наконецъ, инспекторомъ народныхъ училищъ и даже воинскимъ начальникомъ, имѣя для этой послѣдней обязанности въ своей канцеляріи спеціальнаго помощника изъ выдержавшихъ соотвѣтствующее испытаніе фельдфебелей запаса арміи. Благодаря такой системѣ организаціи правительственной власти на мѣстахъ, является возможность имѣть въ Босніи во главѣ каждаго участка лицо, получающее жалованья, въ зависимости отъ числа лѣтъ службы, отъ 2 до 3 тысячъ рублей въ годъ, обыкновенно съ высшимъ юридическимъ образованіемъ, владѣющее мѣстнымъ языкомъ, превосходно знающее нужды и силы своего участка и пользующееся громаднымъ нравственнымъ авторитетомъ въ глазахъ населенія.

Интересенъ для насъ кавказцевъ и административный строй Пруссіи. Гражданская власть также, какъ и въ Австріи совершенно отдѣлена тамъ отъ власти военной и генералъ-губернаторъ не является въ Пруссіи командующимъ войсками своей области. Въ административномъ отношеніи королевство дѣлится на провинціи, во главѣ которыхъ стоятъ Ober-Präsident'ы (генералъ-губернаторы). Провинціи дѣлятся на Regierung'и (губерніи), въ зависимости отъ

мѣстныхъ условій—двѣ или три; затѣмъ губерніи дѣлятся на Kreis'ы, имѣющіе въ Пруссіи иное значеніе, чѣмъ въ Австріи и соотвѣтствующіе тамошнимъ Bezirk'амъ—участкамъ. Въ 1872 году, когда введена была въ Пруссіи дѣйствующая нынѣ система мѣстнаго управленія, населенность участка колебалась отъ 25 до 40 тысячъ душъ; сейчасъ населеніе въ Пруссіи почти удвоилось. Никакой посредствующей инстанціи между единицею губернскою и низшею административною ни въ Пруссіи, ни въ Австріи (за исключеніемъ Босніи и Герцеговины) — не существуетъ. Во главѣ участка стоитъ знаменитый прусскій ландратъ, являющійся одновременно чиномъ администраціи и предсѣдателемъ какъ участковаго земскаго собранія (Kreistag), такъ и участковой управы (Kreisausschuss). Ландратъ получаетъ отличное содержаніе, въ большинствѣ случаевъ это юристъ, очень часто, къ тому же, мѣстный помѣщикъ.

Конечно, ни институтъ прусскихъ ландратовъ, ни институтъ боснійскихъ Bezirvorsteher'овъ не примѣнимы полностью къ кавказскимъ и вообще россійскимъ порядкамъ, но извѣстное приближеніе къ описанному выше типу мѣстнаго администратора возможно и у насъ. Въ этомъ направленіи и должна, думается, пойти реформа мѣстнаго управленія на Кавказѣ.

Участокъ, какъ того настоятельно требуетъ жизнь, долженъ быть снова признанъ самостоятельною административною единицею.

Во главѣ участка долженъ быть поставленъ администраторъ, назначаемый изъ тѣхъ же кадровъ, изъ которыхъ министерство финансовъ комплектуетъ податныхъ инспекторовъ, а министерство юстиціи—мировыхъ судей и слѣдователей. По общему правилу, это должны быть люди съ высшимъ образованіемъ и лишь въ исключительныхъ случаяхъ администраторы-практики—чтобы не оставлять за штатомъ всѣхъ нынѣшнихъ уѣздныхъ чиновниковъ, среди которыхъ встрѣчаются превосходные дѣятели, не имѣющіе диплома высшаго образованія, но люди просвѣщенные и

способные вполнѣ успѣшно выполнять функціи ближайшаго къ населенію представителя правительственной власти. Безусловное требованіе университетскаго диплома лишало бы, кромѣ того, надежды двигаться по службѣ и будущихъ помощниковъ участковаго начальника, большинство которыхъ долгое еще время, до искорененія разбойничества, будетъ, вѣроятно, комплектоваться изъ строевыхъ офицеровъ.

Поставивъ высшее образованіе лишь какъ желательное условіе для занятія должности участковаго начальника,—знаніе имъ языка большинства населенія участка должно быть поставлено какъ требованіе обязательное. Знаніе это, конечно, можетъ и не быть письменнымъ; достаточно, чтобы будущій участковый начальникъ владѣлъ мѣстнымъ языкомъ настолько, чтобы имѣть возможность принимать жалобы и разрѣшать дѣла безъ помощи переводчика. Ничего чрезмѣрнаго это требованіе не представляетъ и отнюдь не влечетъ за собою необходимости назначать на должность участковыхъ начальниковъ исключительно туземцевъ—вѣдь въ годъ или два нижніе чины земской стражи изъ русскихъ научаются мѣстнымъ языкамъ настолько, что исполняютъ иногда обязанности переводчиковъ при чиновникахъ, не знающихъ туземныхъ языковъ, въ служебныхъ ихъ по краю разъѣздахъ. Разноязычность Закавказья, на которую принято указывать, не можетъ также помѣшать выставленію приведеннаго выше требованія прежде всего потому, что разноязычны на Кавказѣ лишь большіе центры, города; участки на Кавказѣ, въ большинствѣ случаевъ, одноязычны. Не говоря уже о Кутаисской и Бакинской губерніяхъ, съ почти сплошнымъ грузинскимъ и татарскимъ населеніемъ, и въ остальныхъ губерніяхъ Закавказья въ каждомъ участкѣ лишь одинъ господствующій мѣстный языкъ, въ участкахъ, образующихъ нынѣшніе Геокчайскій и Нухинскій уѣзды, населеніе чисто татарское, въ Горійскомъ или Телавскомъ уѣздахъ — грузинское, Александропольскомъ или Ахалкалакскомъ—армянское. Но и въ тѣхъ участкахъ, гдѣ населеніе не принадлежитъ къ одной на-

родности, есть все-таки одинъ господствующій мѣстный языкъ, тотъ языкъ, на которомъ само населеніе общается между собою. Да, наконецъ, возможность существованія въ участкѣ деревень, не понимающихъ языка большинства населенія участка, не должна служить возраженіемъ противъ приведеннаго требованія—съ жителями такихъ деревень участковый начальникъ и впредь будетъ объясняться черезъ переводчика; на мѣстномъ языкѣ будетъ онъ принимать жалобы лишь отъ тѣхъ, кто этотъ языкъ знаетъ. Въ большинствѣ участковъ Закавказья этотъ мѣстный языкъ, извѣстный большинству населенія, будетъ тюрко-татарскій, изученіе котораго, по удостовѣренію лицъ, его знающихъ, не вызываетъ особыхъ затрудненій. Но даже, если изученіе мѣстныхъ языковъ и вызоветъ затрудненіе и потребуетъ лишняго года подготовки для занятія должности участковаго начальника, требованіе знанія мѣстнаго языка должно быть всетаки поставлено, какъ требованіе безусловное. Въ Босніи и Герцеговинѣ, гдѣ все дѣлопроизводство всѣхъ мѣстныхъ учрежденій ведется на сербо-хорватскомъ языкѣ, отъ чиновниковъ требуется письменное знаніе мѣстнаго языка.

Плохіе переводчики, о которыхъ такъ много говорится и пишется примѣнительно къ судебнымъ мѣстамъ, еще большее зло въ административныхъ учрежденіяхъ края. Участковый начальникъ лишь тогда можетъ быть дѣйствительно близокъ къ населенію, знать его нужды и умѣть ихъ удовлетворять, если онъ будетъ обращаться къ населенію непосредственно, самъ будетъ выслушивать жалобы, разспрашивать о нуждахъ, будетъ понимать, что происходитъ на сходѣ. Для того, чтобы понять населеніе, его міровоззрѣніе, для того, чтобы имѣть возможность воздѣйствовать на это міровоззрѣніе—необходимое условіе знаніе мѣстнаго языка. Каждому чиновнику, желающему занять должность участковаго начальника, необходимо будетъ, очевидно, знать лишь одинъ изъ туземныхъ языковъ: по тому языку, который онъ будетъ знать, будетъ онъ значиться кандидатомъ на

должность участковаго начальника для тѣхъ или другихъ участковъ.

Знающихъ, опытныхъ, честныхъ и добросовѣстныхъ чиновниковъ въ ряды будущихъ участковыхъ начальниковъ можно будетъ, однако, получить при двухъ условіяхъ—предоставленія имъ надлежащаго содержанія и обезпеченія прочнаго служебнаго положенія.

Штаты всѣхъ мѣстныхъ учрежденій увеличились за послѣднее десятилѣтіе, одна лишь кавказская администрація оставалась при архаическихъ штатахъ и нищенскихъ окладахъ. Необходимо дать участковому начальнику такое содержаніе, чтобы на эту должность охотно пошли лучшія силы уѣзднаго и даже губернскаго чиновничества и чтобы въ этой должности оставались возможно дольше. Только отъ матеріально хорошо обезпеченнаго чиновника можно требовать хорошей работы. «Хозяиномъ» своего участка участковый начальникъ можетъ быть на Кавказѣ лишь при условіи матеріальнаго обезпеченія лучшаго, чѣмъ всѣхъ остальныхъ уѣздныхъ чиновниковъ. Подобно тому, какъ губернаторъ получаетъ содержанія больше, чѣмъ предсѣдатель окружнаго суда, управляющій казенною палатою или начальникъ управленія земледѣлія, хотя власть ихъ распространяется иногда на двѣ и даже на три губерніи,—такъ и участковый начальникъ долженъ быть лучше матеріально обезпеченъ, чѣмъ мировой судья или податной инспекторъ. Представитель на мѣстахъ высшей правительственной власти, онъ долженъ обладать достаточными средствами на представительство. Участковый начальникъ, ютящійся въ маленькой квартиркѣ, который не можетъ достойнымъ образомъ «принять» и свое начальство, и заѣзжаго гостя, который не можетъ общаться съ мѣстными помѣщиками и промышленниками, потому что не можетъ ихъ принимать у себя, жена котораго сама ходитъ на базаръ и не имѣетъ женской прислуги, семья котораго путешествуетъ не въ коляскѣ, а въ перекладной,—въ глазахъ полуазіатскаго населенія Закавказья, любящаго блескъ и помпу власти, много будетъ терять въ своемъ престижѣ. 2,500 руб-

лей въ годъ жалованья, 500 рублей на разъѣзды—вотъ то содержаніе, меньше котораго нельзя назначить высшему представителю общеправительственной власти на мѣстахъ. Не ограничиваясь назначеніемъ такого, сравнительно, высокого жалованья, для того, чтобы удерживать участковыхъ начальниковъ дольше на мѣстѣ, необходимо установить повышеніе содержанія въ зависимости отъ числа лѣтъ состоянія въ должности, необходимо назначить 10, скажемъ, % прибавки къ содержанію за каждые три года службы въ должности участковаго начальника. Такимъ образомъ, участковый начальникъ, по прослуженіи 3 лѣтъ, получалъ бы 2,750 р. содержанія въ годъ, 6 лѣтъ—3,000 р. и 15 лѣтъ—3,750 руб. (предѣльный размѣръ жалованья), что съ разъѣздными деньгами составитъ 4,250 р. въ годъ—содержаніе, превышающее окладъ большинства чиновъ губернскихъ учрежденій (вице-губернаторъ получаетъ въ годъ 4,500 рублей). Получающій такое жалованье участковый начальникъ не будетъ, конечно, стремиться перемѣнить службу и не будетъ уже рваться въ губернскій городъ.

Но недостаточно одного увеличенія оклада содержанія, чтобы сдѣлать службу въ администраціи привлекательною для лучшихъ элементовъ нашего чиновничества. Въ участковые начальники, которымъ начальство не всегда подаетъ руку, которые обязаны верхомъ эскортировать губернатора, ѣдущаго въ колясклѣ, и чуть ли не прислуживать ему во время служебныхъ разъѣздовъ—изъ лицъ, получившихъ высшее образованіе, пойдутъ далеко не лучшіе. Участковый начальникъ, котораго можно погнать со службы однимъ росчеркомъ пера, самостоятельнымъ, уважающимъ себя чиновникомъ быть не можетъ, какое бы высокое содержаніе онъ ни получалъ. Нужно въ корнѣ измѣнить условія службы въ полиціи—иначе чиновниковъ, необходимыхъ для проведенія въ жизнь намѣченнаго нами преобразованія на административную службу не получить. Лишь тогда, когда будущіе участковые начальники на Кавказѣ будутъ поставлены въ тѣ условія, въ какія поставлены во внутреннихъ

губерніяхъ земскіе участковые начальники,—т. е. когда увольняться они будутъ отъ службы постановленіями Совѣта Намѣстника, притомъ лишь въ точно опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, — хорошіе чиновники пойдутъ служить въ полицію.

VI.

Съ прочнымъ служебнымъ положеніемъ, хорошо матеріально обставленный, знающій языкъ и бытовыя условія населенія своего участка, по общему правилу съ высшимъ образованіемъ, участковый начальникъ долженъ замѣнить не только нынѣшняго участковаго пристава, но и уѣзднаго начальника, поскольку послѣдній является органомъ активнаго управленія. Всѣ губернскія учрежденія должны сноситься съ участковыми начальниками непосредственно, минуя уѣзднаго начальника.

Засимъ, на участковаго начальника, въ большинствѣ случаевъ, вѣроятно, юриста, должны быть возложены обязанности мирового посредника. Такое соединеніе обязанностей по общему управленію и спеціально крестьянскому не только не вызоветъ никакихъ практическихъ неудобствъ, но даже явится средствомъ устраненія многовластія и проистекающихъ отсюда треній, такъ вредно отзывающихся нынѣ на строѣ крестьянской жизни. Надлежитъ имѣть въ виду, что по дѣйствующему закону права и обязанности мирорыхъ посредниковъ очерчены крайне неопредѣленно. Хотя посредники и не подчинены уѣзднымъ начальникамъ, но такъ какъ они подчинены губернаторамъ, а губернаторы прежде всего довѣряютъ своимъ полицейскимъ органамъ въ уѣздѣ — уѣзднымъ начальникамъ, фактически создается извѣстное подчиненіе мировыхъ посредниковъ—уѣздному начальнику. Между тѣмъ, даже тамъ, гдѣ нѣтъ никакихъ треній на личной почвѣ между этими двумя органами, распредѣленіе между ними административныхъ обязанностей вызываетъ на практикѣ затрудненія и въ различныхъ губерніяхъ

края разрѣшается различно. Въ Эриванской губерніи, напр., всѣ безусловно крестьяне находятся въ вѣдѣніи мирового посредника, въ Кутаисской — лишь крестьяне временно-обязанные и выкупившіеся у помѣщиковъ, поселяне же государственные находятся въ завѣдываніи полиціи. Отсюда естественно должна была происходить коллизія между уѣздными начальниками и участковыми приставами, съ одной стороны, и мировыми посредниками, съ другой, такъ какъ въ одномъ и томъ же селеніи нерѣдко проживаютъ въ Кутаисской губерніи крестьяне разныхъ наименованій. Для того, чтобы избѣгнуть этого двоевластія, необходимо было, въ обходъ закона, установить, что, въ зависимости отъ того, къ какому «вѣдомству» принадлежитъ большинство крестьянъ селенія, тѣ органы и должны ими завѣдывать.

Никакими губернаторскими циркулярами не могло быть, однако, устранено двоевластіе въ отношеніи сельскихъ должностыхъ лицъ, подчиненныхъ, по закону, одновременно и общей администраціи, и мировымъ учрежденіямъ: участковому приставу, уѣздному начальнику и губернскому правленію, съ одной стороны, мировому посреднику и губернскому по крестьянскимъ или поселянскимъ дѣламъ присутствію, съ другой. Выборъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія производитъ мировой посредникъ, но наблюдаетъ за порядкомъ участковый приставъ, ему не подчиненный. Выборные листы мировой посредникъ препровождаетъ уѣздному начальнику «на дальнѣйшее распоряженіе». Если на незаконность въ производствѣ выборовъ или на незаконность избранія лица послѣдуетъ жалоба, уѣздный начальникъ входитъ въ разсмотрѣніе законности произведеннаго выбора и, по удостовѣреніи въ справедливости жалобы, распоряжается о производствѣ уже при себѣ новыхъ выборовъ (ст. 454); признавъ же жалобы несправедливыми,—помощниковъ сельскихъ старшинъ, «по предварительномъ одобреніи ихъ выбора мировымъ посредникомъ», онъ утверждаетъ самъ, а сельскихъ старшинъ и сельскихъ судей—препровождаетъ на

утвержденіе губернской власти. И въ этомъ случаѣ рѣшающее значеніе имѣетъ отзывъ уѣзднаго начальника, а не мнѣніе органа надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ — мирового посредника, который иногда вовсе не запрашивается.

При исполненіи своихъ обязанностей сельскія должностныя лица находятся въ служебномъ подчиненіи обоихъ органовъ правительственной власти— уѣзднаго начальника или фактически участковаго пристава и собственно крестьянскаго начальника — мирового посредника. Право устраненія отъ должности сельскихъ властей и наложенія на нихъ дисциплинарныхъ взысканій принадлежитъ одновременно и уѣздному начальнику, и мировому посреднику, причемъ создается даже нѣсколько странное положеніе— помощниковъ сельскихъ старшинъ, утверждаемыхъ въ должности уѣзднымъ начальникомъ, удалить отъ нея имѣетъ право и мировой посредникъ; то же и въ отношеніи награжденія, увольненія въ отпускъ, преданія суду и т. п. Такимъ образомъ, фактически, каждое сельское должностное лицо имѣетъ одновременно двухъ начальниковъ—участковаго пристава и мирового посредника, что не можетъ, конечно, не создавать фактической ихъ безотвѣтственности. Сходность, а подчасъ тождественность функцій общей уѣздной и спеціально крестьянской администраціи даетъ себя чувствовать во всѣхъ сферахъ управленія. Не только что крестьянамъ, но подчасъ и профессіональнымъ юристамъ не легко опредѣлить, относится ли то, либо другое дѣйствіе къ служебнымъ обязанностямъ уѣзднаго начальника или мирового посредника, а это создаетъ тренія, переписку, волокиту, а иногда даже отказъ въ правосудіи. Если прибавить къ этому, что въ уѣздѣ, на ряду съ названными должностными лицами, имѣются съ близкими къ нимъ во многихъ отношеніяхъ служебными функціями еще инженеръ-гидравлики, надзиратели за казенными землями и оброчными статьями, податные инспектора, слѣдователи, мировые судьи и т. п., да имѣть въ виду почти поголовную безграмотность кавказской деревни, не

трудно себѣ представить ту анархію, то безвластіе и безправіе, которыя, какъ нормальное явленіе, царятъ въ уѣздѣ.

Въ тѣхъ же видахъ, съ одной стороны, сокращенія производимыхъ изъ средствъ государственнаго казначейства расходовъ на управленіе, съ другой— устраненія многовластія, было бы возможно воссоединеніе, въ лицѣ участковыхъ начальниковъ, обязанностей общей и крестьянской администраціи съ обязанностями по надзору за казенными землями и оброчными статьями.

До семидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія обязанности по завѣдыванію государственными имуществами Кавказскаго края исполнялись губернскою или областною администраціею, распредѣляясь, подъ надзоромъ губернаторовъ, между окружными, уѣздными и участковыми управленіями. Въ ноябрѣ 1874 года послѣдовали Высочайше утвержденные штаты административныхъ учрежденій Закавказскаго края, причемъ, для завѣдыванія на мѣстахъ государственными имуществами, были учреждены особыя должности агентовъ или попечителей. Съ преобразованіемъ закавказскихъ управленій государственными имуществами по закону 14 іюня 1888 года агенты были замѣнены чиновниками особыхъ порученій при управленіяхъ для надзора за оброчными статьями и населенными землями. Наконецъ, Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ 13 марта 1900 года, были введены въ предѣлахъ Кавказскаго края, взамѣнъ чиновниковъ особыхъ порученій, надзиратели за казенными землями.

Кавказскіе надзиратели для завѣдыванія на мѣстахъ казенными землями и оброчными статьями руководятся инструкціею, утвержденною 24 декабря 1898 года бывшимъ министромъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ, хотя она въ сущности, на Кавказъ не распространяется. Инструкція эта возлагаетъ на надзирателей, главнымъ образомъ, нижеслѣдующія обязанности: завѣдываніе всѣми оброчными статьями, казенными лѣтними и зимними пастбищами и казенными населенными землями, надзоръ за

казенными землями, отведенными разнымъ вѣдомствамъ и учрежденіямъ, а также предоставленными въ пользованіе частныхъ лицъ, охрана поименованныхъ имуществъ отъ завладѣній, защита правъ казны по ввѣреннымъ завѣдыванію надзирателей имуществамъ въ мировыхъ судебныхъ установленіяхъ и при судебномъ межеваніи, разъясненіе арендаторамъ сущности установленной на оброчныхъ статьяхъ системы полеводства, а также дача имъ, равно какъ и всѣмъ обращающимся къ надзирателямъ мѣстнымъ хозяевамъ, указаній и совѣтовъ по веденію хозяйства (инструкція, ст. I п. *и*), изслѣдованіе экономическаго положенія и способовъ веденія хозяйства ближайшаго къ оброчнымъ статьямъ населенія (тамъ же, п. *і*) и, наконецъ, взысканіе и наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ оброчныхъ денегъ.

Изъ всѣхъ перечисленныхъ обязанностей до сего времени на Кавказѣ главнѣйшею является послѣдняя—производство взысканій съ неисправныхъ арендаторовъ, причемъ и эта обязанность сводится фактически къ побужденію полиціи производить эти взысканія (инструкція, ст. 52), такъ какъ въ большинствѣ случаевъ сами надзиратели никакихъ взысканій не производятъ. По удостовѣренію мѣстныхъ чиновъ всѣхъ вѣдомствъ, а прежде всего чиновъ администраціи, въ большинствѣ уѣздовъ Закавказскаго края, не будь для надзирателей необходимости участвовать въ работахъ по межеванію земель, не вездѣ еще оконченныхъ, должность ихъ была бы почти синекурою, такъ какъ завѣдываніе оброчными статьями сводится къ отдачѣ ихъ въ аренду, причемъ даже отъ оброчныхъ статей, оставшихся въ хозяйственномъ завѣдываніи казны, доходъ извлекается исключительно посредствомъ отдачи ихъ въ однолѣтнее пользованіе. Цѣлость границъ оброчныхъ статей никѣмъ не охраняется и если кто о ней заботится, то опять-таки не надзиратели, а уѣздная полиція. Объ обязанностяхъ кавказскихъ надзирателей по оказанію агрономической помощи населенію говорить не приходится, такъ какъ по пестротѣ своего состава институтъ надзирателей въ Закавказьѣ можетъ сравниться развѣ

только съ институтомъ мировыхъ посредниковъ. Изъ семи надзирателей Тифлисской губерніи 4 окончили курсъ лишь въ низшихъ учебныхъ заведеніяхъ; въ числѣ надзирателей Елисаветпольской губерніи имѣется юристъ и саперъ, въ Карской области — учитель и ветеринаръ, въ Эриванской губерніи—землемѣръ, не доучившійся правовѣдъ, техникъ и юристъ. Изъ надзирателей Кутаисской губерніи одинъ получилъ домашнее образованіе; другой воспитывался въ тифлисскомъ реальномъ училищѣ, но курса не окончилъ; третій воспитывался въ Кутаисской гимназіи и вышелъ изъ 7 класса; четвертый воспитывался во Владикавказскомъ реальномъ училищѣ, гдѣ окончилъ 6 классовъ, а также окончилъ курсъ пѣхотнаго юнкерскаго училища; пятый—окончилъ курсъ наукъ въ Бессарабскомъ училищѣ винодѣлія; шестой въ Харьковскомъ духовномъ училищѣ и, наконецъ, седьмой—въ Тифлисской духовной семинаріи.

За исключеніемъ обязанностей по оказанію агрономической помощи населенію, обязанностей, которыя, пока не введены у насъ земскія учрежденія, могли бы быть возложены съ успѣхомъ на будущія агрономическія организаціи при управленіяхъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ (агрономовъ, спеціалистовъ по сельскому хозяйству, инструкторовъ и техниковъ) и обязанностей судебныхъ, которыя могли бы быть перенесены на чиновниковъ особыхъ порученій по судебной части при тѣхъ же управленіяхъ,—всѣ остальныя обязанности, нынѣ лежащія на надзирателяхъ, могли бы съ полнымъ успѣхомъ быть возложены на чиновъ общей администраціи. Не говоря о Кутаисской губерніи, гдѣ доходность оброчныхъ статей столь ничтожна, что въ нѣкоторыхъ уѣздахъ не окупаетъ расходовъ государства по ихъ завѣдыванію (въ 1909 году въ Зугдидскомъ уѣздѣ доходность была 317 руб. 03 коп. и въ Сенакскомъ—647 руб. 32 коп. при расходахъ по управленію—2,800 руб. жалованья надзирателямъ и двумъ объѣздчикамъ), даже въ губерніяхъ, заключающихъ большее пространство оброчныхъ статей и пастбищъ, управленіе ими выиграло бы отъ передачи его органамъ, ближе стоящимъ къ населенію.

По удостовѣренію лицъ, хорошо знающихъ уѣздную жизнь, фактически завѣдываніе оброчными статьями района, заключающаго одинъ, а иногда два уѣзда, сосредоточивается въ уѣздномъ городѣ – мѣстѣ постояннаго пребыванія надзирателя, и надзиратель лично не видѣвшій многихъ, даже крупныхъ оброчныхъ статей, порученныхъ его завѣдыванію, отнюдь не исключительное явленіе на Кавказѣ. Передача обязанностей завѣдыванія оброчными статьями изъ рукъ лица, исполняющаго только эти обязанности, но въ большомъ районѣ,—въ руки участковаго начальника, который несъ бы эти обязанности, хотя и въ числѣ другихъ, но на меньшемъ пространствѣ, несомнѣнно принесло бы пользу дѣлу, сдѣлало бы надзоръ болѣе бдительнымъ и управленіе болѣе производительнымъ. Возложеніе обязанностей надзирателей на участковыхъ начальниковъ тѣмъ менѣе могло бы затруднить послѣднихъ, что многія изъ обязанностей, которыя нынѣ должны выполняться самими надзирателями, въ виду невозможности ихъ передачи объѣздчикамъ—единственнымъ сотрудникамъ надзирателей, могли бы довѣряться участковыми начальниками своимъ помощникамъ. Спеціальные надзиратели подлежали бы сохраненію лишь въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ, послѣ распродажи казенныхъ земель и оброчныхъ статей или передачи ихъ крестьянамъ въ надѣлъ, число таковыхъ оказалось бы настолько велико, что завѣдываніе ими обременило бы участковыхъ начальниковъ.

Кромѣ обязанностей уѣзднаго начальника, мирового посредника и надзирателя за казенными землями и оброчными статьями, на будущаго участковаго начальника надлежало бы возложить также и административныя обязанности окружныхъ инженеръ-гидравликовъ. Обязанности эти и въ настоящее время, въ силу необходимости, перешли къ общей администраціи и фактически инженеръ-гидравликъ сталъ чиновникомъ по водной части при губернаторѣ, который тѣ или другія порученія даетъ либо ему, либо уѣзднымъ начальникамъ. Отчасти въ виду слишкомъ большого района, подвѣдомственнаго инженеръ-гидравлику, отчасти въ виду привычки населе-

нія обращаться по всѣмъ своимъ дѣламъ прежде всего къ полиціи, надзоръ за должностными лицами воднаго управленія — джуварами, членами водныхъ совѣтовъ и мирабами, силою вещей, сталъ сосредоточиваться у чиновъ администраціи. Такимъ образомъ, предлагаемая передача административныхъ обязанностей гидравликовъ участковымъ начальникамъ явилась бы, въ сущности, узаконеніемъ порядка, установившагося на практикѣ во многихъ мѣстностяхъ Закавказскаго края. Само собою разумѣется, что во всѣхъ случаяхъ, когда для исполненія этихъ обязанностей потребуются спеціальныя знанія, участковому начальнику должно быть предоставлено ходатайствовать предъ губернаторомъ, въ распоряженіи котораго будутъ находиться инженеръ-гидравлики, о командированіи ихъ для оказанія техническаго содѣйствія администраціи. Проектируемая новая постановка должности инженеръ-гидравлика, требующая, между прочимъ, нѣкотораго передѣла округовъ, имъ подвѣдомственныхъ (въ настоящее время округа инженеръ-гидравликовъ охватываютъ иногда части сосѣднихъ губерній), освобождая спеціалиста-техника отъ несвойственныхъ ему административныхъ обязанностей, дастъ ему возможность заниматься болѣе усиленно, чѣмъ въ настоящее время, столь важнымъ въ низменныхъ частяхъ Закавказья вопросомъ объ увеличеніи количества водъ, нужныхъ для орошенія; населенію же дастъ возможность, приближая къ нему надзирающую за выборными водными учрежденіями инстанцію, добиваться возстановленія своихъ правъ на воду не много времени спустя, когда потребность въ водѣ уже миновала, какъ то нерѣдко происходитъ въ настоящее время, а не немедленно, въ самый моментъ острой нужды. Жалобы на должностныхъ лицъ, которыя приносятся населеніемъ губернатору десятками въ день въ теченіе всего лѣта и затѣмъ препровождаются губернаторомъ уѣзднымъ начальникамъ и инженеръ-гидравликамъ для разслѣдованія, приносились бы впредь участковому начальнику и имъ въ большинствѣ, вѣроятно, случаевъ окончательно разрѣшались на мѣстѣ

безъ всякаго, недопустимаго въ подобномъ дѣлѣ, промедленія.

Созданіе должности участковаго начальника съ сложными, разнообразными обязанностями не отразится на чисто полицейской дѣятельности чиновъ администраціи, если должность нынѣшняго полицейскаго пристава не будетъ упразднена, а лишь переименована въ должность помощника участковаго начальника; этотъ помощникъ и впредь будетъ предупреждать и пресѣкать преступленія, производить дознанія и взыскивать подати, но обязанности эти онъ будетъ выполнять не подъ болѣе или менѣе отдаленнымъ надзоромъ уѣзднаго начальника, а подъ непосредственнымъ руководствомъ своего начальника, въ большинствѣ случаевъ, вѣроятно, опытнаго и знающаго юриста. Свободный отъ заботъ по управленію населеніемъ, каковыя заботы перейдутъ всецѣло на самого участковаго начальника, нынѣшній участковый приставъ будетъ его помощникомъ, его правою рукою по чисто полицейской части и на него ляжетъ, прежде всего, обязанность по искорененію разбоевъ, этого позора какъ для населенія, такъ и для администраціи Кавказскаго края.

Съ перенесеніемъ въ участокъ всѣхъ функцій активнаго, непосредственнаго управленія населеніемъ, на уѣзднаго начальника лягутъ сложныя и трудныя обязанности по объединенію дѣятельности участковыхъ начальниковъ, по ревизіи и контролю ихъ управленія, а также обязанности представителя общеправительственной власти на мѣстахъ, вызываемыя самымъ существованіемъ на Кавказѣ Намѣстничества, объединяющаго различныя вѣдомства и министерства. Проектируемая перестройка должности начальника уѣзда, превращающая его какъ бы въ помощника губернатора, живущаго постоянно на мѣстахъ, дастъ возможность уменьшенія числа нынѣшнихъ уѣздовъ и доведенія ихъ до размѣровъ уѣздовъ внутреннихъ, земскихъ губерній Имперіи. Такіе искусственные, выдуманные уѣзды, какъ Тіонетскій, Геокчайскій, Джеваншірскій, Карягинскій и т. п., должны быть, оче-

видно, упразднены. Экономія отъ уменьшенія числа уѣздныхъ начальниковъ могла бы пойти на увеличеніе окладовъ ихъ содержанія, ставшихъ въ настоящее время уже недостаточными.

На развитыхъ выше началахъ построенъ былъ проектъ мѣстной реформы въ Закавказьѣ, внесенный канцеляріею Намѣстника въ Совѣтъ Намѣстника и разсмотрѣнный имъ зимою 1913 г. Проектируемые участковые начальники—интеллигентные, просвѣщенные администраторы, рука объ руку съ органами земскаго самоуправленія, которое нашъ край, въ той или другой формѣ, долженъ получить и, конечно, получитъ,—создадутъ мѣстные культурные очаги, поднимутъ экономическія силы деревни и этимъ дадутъ толчокъ развитію всего края.

Но когда все это станетъ жизнью?

Новый государственный строй сдѣлалъ вообще законодательный аппаратъ въ высшей степени громоздкимъ и медленно дѣйствующимъ; кромѣ того, проектъ преобразованія мѣстнаго управленія на Кавказѣ, какъ и проектъ введенія въ краѣ земскаго самоуправленія (еще даже не составленный), прежде чѣмъ поступить на обсужденіе Государственной Думы, должны пройти черезъ «тѣснины» административныхъ совѣщаній; къ счастію, однако, чѣмъ совѣщанія эти, по служебному своему рангу, выше, тѣмъ горизонты ихъ шире и тѣмъ легче проектамъ проходить. Пропущенные вѣдомственными и междувѣдомственными комиссіями, одобренные Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, законы эти должны быть введены въ жизнь—должны быть установлены новыя административныя границы, подобраны и подготовлены кадры будущихъ администраторовъ, произведены установленные выборы, открыты новыя учрежденія. На все это потребуется не мало лѣтъ.

Тѣмъ энергичнѣе необходимо всѣмъ намъ работать для проведенія этихъ реформъ, дѣйствовать самимъ и торопить другихъ... «Поспѣшай медленно», но всетаки поспѣшай.

Волостная реформа на Кавказѣ.

Къ числу «малыхъ» реформъ, совершенно лишенныхъ политическаго характера и потому ни для кого у насъ на Кавказѣ не интересныхъ, относится реформа сельскаго управленія. Между тѣмъ, построенная на разумныхъ, жизненныхъ началахъ, сколько хорошаго могла бы она внести въ строй нашей деревни.

Реформа 19-го февраля 1861 г. во внутреннихъ губерніяхъ Имперіи создала двухстепенное сельское управленіе—сельское общество, а надъ нею волость. Въ Закавказьѣ, закономъ о сельскомъ общественномъ управленіи, учреждена была только одна административно-хозяйственная единица—сельское общество, на которое были возложены также функціи русской волости. Сдѣлано это было въ видахъ упрощенія строя сельскаго управленія, но фактически это дѣла не упростило. Потребности административнаго обихода побудили кавказскую администрацію, путемъ нажима на законъ, создать и въ Закавказьѣ двухстепенное сельское управленіе.

По ст. 38 Общаго положенія о крестьянахъ, сельское общество въ Закавказьѣ составляется изъ всѣхъ крестьянъ, водворенныхъ въ одномъ селеніи. Засимъ, ст. 39 добавляетъ, что отдѣльные дворы, отселки и малолюдныя селенія соединяются въ одно сельское общество или присоединяются къ другимъ ближайшимъ сельскимъ обществамъ, по мѣстнымъ удобствамъ. Наконецъ, ст. 57 предоставляетъ отдѣльнымъ селеніямъ, входящимъ въ составъ одного сельскаго общества, независимо отъ общаго сельскаго схода, собираться особо на частныхъ сходахъ для обсу-

жденія собственно предметовъ, исключительно до ихъ общихъ интересовъ касающихся.

Опираясь на эти постановленія закона, губернаторы большинства губерній Закавказскаго края циркулярами создали у себя двухстепенный строй сельскаго управленія: подъ названіемъ «частнаго сельскаго общества»—россійское сельское общество, селеніе, съ его органомъ—сѣленнымъ сходомъ и помощникомъ сельскаго старшины, соотвѣтствующимъ сельскому старостѣ внутреннихъ губерній, а подъ названіемъ «сельскаго общества»—настоящую волость съ органами: общимъ сельскимъ сходомъ и сельскимъ старшиною, соотвѣтствующимъ волостному старшинѣ внутреннихъ губерній. Необходимость имѣть хорошихъ старшинъ, грамотныхъ писарей и удовлетворительное зданіе для общественнаго управленія побудила образовывать волости, заключающія иногда, въ Эриванской, напр., губерніи, до 2,000 дымовъ, т. е. слишкомъ 10,000 душъ населенія.

Такимъ образомъ, наши губернаторы, путемъ превышенія власти, сдѣлали то, что высшая кавказская власть и министерство внутреннихъ дѣлъ медлили сдѣлать въ законодательномъ порядкѣ. Главноначальствующій князь Голицынъ сдѣлалъ даже больше. Со свойственною ему рѣшительностью, не стѣсняясь предписаніями закона, издалъ онъ 22-го іюля 1900 г. Положеніе о сельскомъ управленіи въ областяхъ Карской и Батумской, въ которомъ, подъ названіемъ сельскаго округа, создалъ всесословную волость, введя въ ея составъ «всѣхъ безъ исключенія и безъ различія сословій и состояній лицъ, имѣющихъ въ предѣлахъ селенія, отселка, усадьбы и проч. постоянное жительство или недвижимую собственность».

Импровизированная кавказскою администраціею волость требуетъ, прежде всего, законодательнаго признанія. Тогда волостное устройство распространится на все Закавказье и не будетъ уже зависѣть отъ благоусмотрѣнія губернаторовъ; кромѣ того, самая организація волости требуетъ значительныхъ техническихъ улучшеній.

Чтобы предупредить образованіе слишкомъ большихъ волостей, къ чему повсюду склонна администрація, законъ долженъ опредѣлить приблизительный ихъ размѣръ. По нашему мнѣнію, въ Закавказьѣ число дымовъ, составляющихъ волость, по возможности, не должно превышать одной тысячи, а наибольшее разстояніе отдаленнѣйшихъ селеній волости отъ средоточія ея управленія—двадцати верстъ, т. е. размѣровъ, при которыхъ наиболѣе успѣшно функціонируетъ нынѣшнее, созданное административною практикою, такъ называемое «сельское общество».

Засимъ, для того, чтобы волостной сходъ могъ успѣшно функціонировать, необходимо замѣнить поголовный сходъ собраніемъ выборныхъ,—реформа, которую, въ виду совершенно опредѣленныхъ формулъ закона, кавказскіе губернаторы не могли, конечно, ввести въ порядкѣ управленія. Общій сельскій сходъ, въ нынѣшнемъ своемъ видѣ, учрежденіе, для цѣлей самоуправленія совершенно непригодное. «Въ большихъ сельскихъ обществахъ,—читаемъ мы въ объяснительной запискѣ къ проекту Положенія о сельскомъ управленіи, составленному по приказанію кн. Голицына, но дальнѣйшаго движенія не получившему,—расположенныхъ, напр., въ Тифлисской и Эриванской губерніяхъ въ діаметрѣ на 50 верстъ, сельскій сходъ долженъ состоять изъ нѣсколькихъ сотъ людей, совершенно не знающихъ другъ друга и призванныхъ на ряду съ вопросами, общими для всѣхъ, рѣшать и вопросы, относящіеся къ интересамъ такихъ отдѣльныхъ селеній, которыя большинство членовъ схода знаетъ самымъ отдаленнымъ образомъ. На самомъ дѣлѣ жизненная несообразность такихъ сходовъ такъ велика, что ихъ, собственно по иниціативѣ крестьянъ, вовсе не бываетъ, и всѣ дѣла рѣшаются небольшою кучкою вліятельныхъ, богатыхъ лицъ, а приговоры затѣмъ, для собранія подписей, разносятся по домамъ, при чемъ за неграмотныхъ ставятся кресты или подписывается одно и то же лицо. Насколько тутъ мало участія свободной воли каждаго отдѣльнаго домохозяина, это понятно безъ

объясненій; насколько же мало даже освѣдомляютъ отдѣльныхъ лицъ относительно содержанія этихъ приговоровъ, видно изъ того, что въ числѣ подписавшихъ одинъ приговоръ о высылкѣ вреднаго лица оказался отецъ высылаемаго, объяснившій, при разслѣдованіи, что ему содержаніе этого приговора передано было совершенно не такъ. Единственно полные сходы собираются только по особымъ требованіямъ администраціи въ исключительныхъ случаяхъ, но, несмотря на присутствіе при такихъ сходахъ полиціи, иногда даже въ лицѣ уѣзднаго начальника,—на нихъ, по офиціальнымъ даннымъ, царить невообразимый крикъ и шумъ, такъ что не только невозможно установить, къ какому рѣшенію пришла эта, въ нѣсколько сотъ человѣкъ, толпа, но даже узнать, какія образовались мнѣнія, безотносительно къ счету голосовъ за каждое».

Замѣна поголовнаго схода собраніемъ десятидворниковъ, т. е. представителей отъ каждыхъ десяти дворовъ, какъ это установлено закономъ для внутреннихъ губерній, а еще лучше отъ каждыхъ двадцати дымовъ—совершенно измѣнитъ физіономію волостного схода. На такомъ собраніи можно будетъ обсуждать вопросы и сознательно ихъ рѣшать.

Далѣе, сельское управленіе должно быть построено на Кавказѣ на началѣ безсословности. Таково требованіе самой жизни. Не нужно забывать, что дворянство у насъ очень многочисленно, что въ Кутаисской губерніи оно составляетъ 14% населенія, въ Тифлисской—5% и приблизительно столько же въ губерніи Елисаветпольской; что мелкопомѣстный дворянинъ или бекъ, по укладу своей жизни, нерѣдко мало чѣмъ отличается отъ рядового крестьянина. Вѣдь достаточно было въ годы русской смуты и анархіи ослабѣть и на Кавказѣ правительственной власти, чтобы силою вещей, «явочнымъ», какъ тогда говорили, порядкомъ, возникли по всему Закавказью и всесловная волость, и всесословное сельское общество. Въ Гуріи, напр., сельскіе старшины были замѣнены всесословными «атиставами» (выборными отъ десяти дымовъ) и «аси-

ставами» (выборными отъ ста дымовъ), а во главѣ каждаго изъ семи «районовъ», на которые «комитетъ» раздѣлилъ свою республику (Озургетскій уѣздъ) былъ поставленъ «районный представитель»—администраторъ, избираемый всѣмъ населеніемъ. Все это бытовыхъ препятствій не встрѣчало.

Сословный строй кавказской деревни — созданіе правительственной власти; насколько онъ противорѣчитъ реальнымъ, жизненнымъ отношеніямъ, можно судить хотя бы по тому, что сама администрація должна была пойти на компромисъ и, уступивъ требованіямъ жизни, установить, что «на должность сельскаго старшины могутъ быть избираемы, по особо уважительнымъ основаніямъ, и лица привилегированнаго состоянія, хотя и не принадлежащія къ крестьянскому сословію, но находящіяся, по условіямъ поземельнаго быта, въ одинаковомъ съ ними положеніи. О каждомъ такомъ выборѣ сообщается главному управленію къ свѣдѣнію» (отзывъ статсъ-секретаря бар. Николаи къ бакинскому губернатору, 16-го марта 1867 года). Характеренъ, въ этомъ отношеніи, и другой фактъ. Сельскій писарь привилегированнаго сословія—дворянинъ, бекъ или священническій сынъ, при сельскомъ старшинѣ-крестьянинѣ совершенно обычное въ Закавказьѣ явленіе; никого это не удивляетъ, никого не коробитъ. Между тѣмъ, на Кавказѣ сельскій писарь—только писарь и, какъ бы онъ ни былъ образованъ, доминирующей надъ старшиною роли въ сельскомъ обществѣ, по удостовѣренію лицъ, близко знающихъ условія нашей деревни,—онъ не играетъ. Наконецъ, подтвержденіемъ высказанной мысли можетъ служить и то, что всесословныя сельскія управленія, введенныя кн. Голицынымъ въ Карсской и Батумской областяхъ, отлично привились и прекрасно функціонируютъ даже въ Батумскомъ округѣ, несмотря на то, что въ составъ сельскаго общества попали тамъ сановитые дачевладѣльцы Черноморскаго побережья.

Всесословность обложенія увеличитъ матеріальныя силы волости, всесословное избирательное право—

ея культурныя силы. Для того, однако, чтобы лучшіе люди деревни, привилегированные ея классы пошли охотно въ ряды сельскихъ старшинъ, необходимо, чтобы въ корнѣ измѣнено было нынѣшнее положеніе старшинъ, чтобы изъ разсыльныхъ и одновременно «довѣренныхъ людей» участковыхъ приставовъ они превратились въ независимыхъ сельскихъ должностныхъ лицъ—въ родѣ мэровъ французскихъ сельскихъ коммунъ,—лучшихъ людей деревни, пользующихся довѣріемъ населенія и уваженіемъ власти. Конечно, преобразованіе должности участковаго начальника само по себѣ значительно измѣнитъ постановку должности старшины. Тѣхъ услугъ, которыхъ требуютъ полицейскіе пристава и которыя оказываютъ сельскіе старшины, не будутъ требовать будущіе участковые начальники. Но этого недостаточно. На должность волостного старшины не пойдетъ ни одинъ уважающій себя человѣкъ, если участковый начальникъ будетъ имѣть право, по своему усмотрѣнію, безапелляціонно и безконтрольно лишать его въ дисциплинарномъ порядкѣ свободы. Отмѣна этого дискреціоннаго права администраціи, по удостовѣренію всѣхъ, знающихъ кавказскую деревню, — conditio sine qua non улучшенія состава выборныхъ сельскихъ должностныхъ лицъ. Увеличеніе размѣра денежнаго взысканія до 50 р. (размѣръ штрафа съ должностныхъ лицъ воднаго управленія), взамѣнъ лишенія свободы, будетъ совершенно достаточно для поддержанія дисциплины и авторитета администраціи. Далѣе, бо́льшими, чѣмъ нынѣ, гарантіями должно быть обставлено и увольненіе старшинъ отъ должности. Въ случаѣ неисправнаго отправленія ими служебныхъ обязанностей или замѣченныхъ съ ихъ стороны злоупотребленій, они должны удаляться отъ должности и предаваться суду не губернскимъ правленіемъ, т. е. фактически не единолично губернаторомъ, а дѣйствительно коллегіальнымъ установленіемъ—губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ, при непремѣнномъ участіи прокурора мѣстнаго окружнаго суда. Засимъ, въ тѣхъ же соображеніяхъ повышенія значе-

нія должности старшины, необходимо уничтожить повинностный ея характеръ. Принятіе должности волостного старшины не должно быть обязательно. Наконецъ, чтобы дать возможность служить въ волостныхъ старшинахъ людямъ, матеріально не обезпеченнымъ, необходимо установить ихъ право на полученіе содержанія изъ общественныхъ суммъ волости. Само собою разумѣется, что одно назначеніе содержанія не устранитъ нынѣшняго, почти поголовнаго, взяточничества старшинъ; устранится оно лишь добросовѣстнымъ контролемъ со стороны, въ свою очередь, честныхъ и безкорыстныхъ участковыхъ начальниковъ и поднятіемъ уровня честности и культурности самого населенія; назначеніе содержанія дастъ, однако, добросовѣстному волостному старшинѣ возможность нанять вмѣсто себя въ домъ работника, а самому всецѣло отдаться дѣламъ волости.

Честные, разумные, преданные интересамъ деревни сельскіе и волостные старшины по всему Кавказу! Одно это, по моему, стоитъ и тифлисскаго политехникума, и суда присяжныхъ, и всѣхъ «великихъ кавказскихъ реформъ», о которыхъ мечтаетъ наша интеллигенція.

Реформа сельскаго управленія потребуетъ, конечно, рѣшенія вопроса объ языкѣ дѣлопроизводства, въ виду молчанія дѣйствующаго закона, въ различныхъ мѣстностяхъ Закавказья разрѣшаемаго различно. Въ сравнительно недавнее еще время все дѣлопроизводство сельско-общественныхъ учрежденій велось повсюду въ Закавказьѣ на мѣстныхъ языкахъ; лишь тогда, когда выпись изъ книги постановленій сельскаго схода или рѣшеній сельскаго суда требовалась для высшихъ губернскихъ учрежденій, переводчикъ мирового посредника дѣлалъ переводъ этихъ записей на русскій языкъ. Такая практика, хотя и затрудняла надзоръ за сельскимъ управленіемъ со стороны органовъ администраціи, но зато облегчала возможность крестьянамъ контролировать своихъ должностныхъ лицъ и не давала писарю играть въ обществѣ ту роль, получить то значеніе, которое, съ введеніемъ

дѣлопроизводства въ сельскихъ управленіяхъ на русскомъ языкѣ, начинаетъ получать грамотей-писарь, безконтрольно вписывающій въ книги все, что ему заблагоразсудится.

Вопросъ о русскомъ языкѣ на Кавказѣ, нужно это всегда помнить, не носитъ ни въ какой мѣрѣ политическаго характера. На Кавказѣ, нужно это знать, нѣтъ единаго мѣстнаго языка, общаго всему населенію края, а между тѣмъ, съ развитіемъ экономической жизни края и внутреннихъ въ немъ сношеній, потребность въ такомъ языкѣ становится все болѣе и болѣе настоятельною. Съ знаніемъ одного армянскаго, грузинскаго и даже тюрко-татарскаго языка можно жить лишь въ границахъ одной, двухъ губерній. Выйти изъ предѣловъ собственной губерніи, иногда своего уѣзда, можно лишь тогда, когда знаешь языкъ сосѣдней народности. Русскій языкъ играетъ сейчасъ повсюду на Кавказѣ роль языка международнаго, дающаго возможность кавказцамъ различныхъ народностей общаться между собою. Успѣхъ русскаго языка на Кавказѣ совершенно обезпеченъ... ему не помѣшало даже предпринятое въ эпоху кн. Голицына гоненіе на мѣстные языки. Въ вопросѣ о языкѣ дѣлопроизводства будущихъ сельскихъ и волостныхъ учрежденій надлежитъ стоять на точкѣ зрѣнія чисто практической, дѣловой. Имѣя въ виду, съ одной стороны, что масса кавказскаго крестьянства русскимъ языкомъ пока еще не владѣетъ, съ другой, что правительственные органы, призванные контролировать и руководить дѣятельностью органовъ сельскаго самоуправленія, мѣстныхъ языковъ, въ особенности, грамоты на мѣстныхъ языкахъ не знаютъ,—въ сельскомъ обществѣ-селеніи надлежитъ допустить дѣлопроизводство на мѣстныхъ языкахъ (земельныя книги, заключающія въ себѣ самыя важныя для крестьянъ записи, и сейчасъ продолжаютъ вестись повсюду на Кавказѣ на мѣстномъ языкѣ), но затѣмъ въ будущихъ волостныхъ управленіяхъ возможно требовать параллельное употребленіе языковъ мѣстнаго и общегосударственнаго. Такая двойственная запись нѣсколь-

ко обременитъ, конечно, сельскаго писаря, но зато она дастъ возможность населенію контролировать писаря, а администраціи контролировать дѣятельность волостныхъ учрежденій.

Вотъ тѣ улучшенія въ устройствѣ волости, которыя ничего политическаго въ себѣ не заключаютъ, легко могли бы быть проведены любою партіею черезъ любое законодательное учрежденіе, а между тѣмъ внесли бы значительныя улучшенія въ строй жизни нашей деревни.

Можно ли сдѣлать волость мелкою земскою единицею?

На этотъ вопросъ я бы отвѣтилъ отрицательно. Наша волость будетъ слишкомъ слаба экономически, чтобы можно было возлагать на нее земскія функціи. Болѣе отвѣчало бы, по нашему мнѣнію, условіямъ нашей уѣздной жизни — низшею земскою единицею на Кавказѣ сдѣлать участокъ, который для работы въ маленькомъ районѣ культурныхъ земскихъ силъ уже сейчасъ имѣетъ достаточно, а, сосредоточивъ у себя мірскія средства нѣсколькихъ волостей, будетъ имѣть достаточно и матеріальныхъ средствъ, чтобы содержать управу, пригласить врача, агронома, устроить случной пунктъ, показательное поле....

Административный передѣлъ Кавказа.

Административный передѣлъ Кавказа, перераспредѣленіе его губерній, областей, уѣздовъ, округовъ и участковъ вызывается не только надобностями преобразованія мѣстнаго его управленія, но прежде всего упраздненіемъ военно-народнаго управленія,—реформою, которая предрѣшена была еще въ 1907 году Совѣтомъ Министровъ и Высочайшею властью на основаніи всеподданнѣйшаго доклада Намѣстника Его Величества на Кавказѣ и безотлагательное введеніе которой высшая кавказская власть категорически обѣщала Государственной Думѣ. Съ введеніемъ на всемъ пространствѣ Закавказья общегражданскаго управленія не можетъ быть сохранена нынѣшняя непосредственная подчиненность Намѣстничеству округовъ Закатальскаго и Сухумскаго; они должны войти въ составъ какой-нибудь губернской единицы. Засимъ, должны быть введены въ общій губернскій передѣлъ и такія области-уѣзды, какъ Карсская, съ населеніемъ менѣе 400,000 душъ, и Батумская, съ населеніемъ едва въ 170,000 (въ Горійскомъ уѣздѣ населенія болѣе 240,000), самостоятельное существованіе которыхъ объясняется лишь исторически. Никакихъ основаній дѣлить въ административномъ отношеніи Шурагель (историческій Ширакъ) на лѣвобережный (Эриванская губернія) и правобережный (Карсская область), Гурію—на христіанскую (Кутаисская губ.) и мусульманскую (Батумская обл.), конечно, не имѣлось въ 1878 году, какъ не имѣется ихъ теперь.

Нынѣшнее административное дѣленіе Кавказа не покоится вообще ни на какомъ принципѣ и носитъ

болѣе или менѣе случайный характеръ. Съ одной стороны, въ предѣлы одной и той же административной единицы входятъ мѣстности, ничего общаго между собою не имѣющія, съ другой,— раздѣляются мѣстности однородныя и въ культурномъ, и въ экономическомъ отношеніи. Земледѣльческое, высокогорное Ахалкалакское плато входитъ въ составъ не совершенно съ нимъ сходной Карсской области, а вмѣстѣ съ винодѣльческою Кахетіею въ составъ Тифлиской губерніи. Карабахская степь, составляющая продолженіе Мильской, входитъ въ составъ не Бакинской, а Елисаветпольской губерніи. Административная граница отдѣляетъ кюринцевъ Дагестана отъ ихъ соплеменниковъ Кусарскаго участка, Бакинской губерніи.

При введеніи проектируемой мѣстной реформы, которую надлежитъ распространить на все Закавказье, долженъ быть вновь произведенъ административный передѣлъ края. Крупною было бы, однако, методологическою ошибкою производить его, такъ сказать, сверху; взять карту Кавказа и начать ее дѣлить на губерніи, губерніи—на уѣзды, уѣзды на участки.

Какой взять при этомъ критерій? Историческій, какъ того, повидимому, желаютъ наши автономисты? Но, вѣдь, карта Кавказа, въ теченіе долгой его исторіи, такъ часто перекраивалась. Кому должна быть «отдана», скажемъ, Джавахетія, волею судебъ превратившаяся въ Ахалкалакскій уѣздъ, Тифлисской губерніи? Претендовать на нее могутъ и грузины, и тюркотатары, и армяне. Грузины—потому, что она входила нѣкогда въ составъ Карталинскаго царства, тюркотатары потому, что сами джавахетскіе грузины, принявъ мусульманство, стали себя считать настоящими турками и, послѣ завоеванія края русскими, чтобы не оставаться подъ властью гяуровъ, ушли въ Турцію. Армяне—потому, что они, съ благословенія Россіи и Турціи, помѣнялись территоріею съ эмигрировавшими джавахетцами. Грузины-мусульмане ушли въ Турецкую Арменію, тамошніе армяне сѣли на ихъ земли въ предѣлахъ Грузіи. Какъ подѣлить Арменію между або-

ригенами страны—армянами и пришельцами-покорителями — тюрко-татарами? На чьей сторонѣ историческія права? Армяне будутъ ссылаться на своихъ царей, татары—на хановъ, которыхъ Россія застала въ этихъ областяхъ. Много ли уѣздовъ на Кавказѣ, по поводу которыхъ не возникло бы у насъ вопросовъ посложнѣе тѣхъ, которые возбудило выдѣленіе Холмщины изъ предѣловъ «Царства Польскаго». Но для какой надобности поднимать всѣ эти вопросы? Вѣдь рѣчь идетъ объ административномъ передѣлѣ россійскихъ губерній и уѣздовъ, а не о созданіи автономныхъ территорій.

Едва ли болѣе подходящій критерій для административнаго передѣла Закавказскаго края принципъ національнаго единства, принципъ, судя по газетамъ, выдвинутый совершенно неожиданнымъ, непонятнымъ образомъ для измѣненія губернскихъ границъ самою высшею кавказскою администраціею.

Лозунгъ созданія на Кавказѣ губерній однороднаго національнаго состава былъ бы понятенъ, если бы, въ зависимости отъ принадлежности большинства населенія губерніи къ той или другой національности, давали тому или другому мѣстному языку права языка государственнаго, равнаго русскому языку, если бы онъ вводился въ администрацію, органы самоуправленія, судъ, школу. Но, вѣдь, этого никто не предполагаетъ. Самые пылкіе туземные націоналисты едва ли представляютъ себѣ близкимъ то время, когда въ кавказскихъ гимназіяхъ языкомъ преподаванія будетъ языкъ большинства населенія губерніи, когда на этомъ языкѣ будутъ происходить засѣданія губернскихъ присутствій и пренія сторонъ въ судахъ. Сколько должно пройти поколѣній, прежде чѣмъ Кавказъ будетъ управляться на тѣхъ принципахъ, на которыхъ управляется Боснія и Герцеговина, гдѣ языку сербо-хорватскому предоставлены права, равныя нѣмецкому. А вѣдь край передѣляется для нуждъ не будущаго, а нынѣшняго русскаго управленія.

Даже для нуждъ земскаго самоуправленія, которое въ упрощенной, вѣроятно, формѣ нашъ край по-

лучитъ, въ теченіе, я надѣюсь, ближайшаго десятилѣтія, связи экономическія будутъ имѣть больше значенія, чѣмъ связи національныя. Конечно, при введеніи у насъ земства нужно будетъ установить всяческія гарантіи, чтобы національность, составляющая большинство населенія данной земской единицы, не подавляла другой народности, составляющей тамъ меньшинство, но, тѣмъ не менѣе, ни при какихъ условіяхъ мѣстности, составляющія экономически одно цѣлое, не должны дѣлиться и входить въ составъ разныхъ, хотя бы и національно однородныхъ, земскихъ единицъ.

Такимъ образомъ, ни историческій, ни національный критерій не даютъ намъ необходимыхъ признаковъ для цѣлесообразнаго административнаго передѣла Закавказья. Единственный, по нашему мнѣнію, правильный его методъ, могущій дать единицы, удобныя и для управляющихъ, и для управляемыхъ, заключался бы въ передѣлѣ, если можно такъ выразиться, снизу, передѣлѣ, при которомъ, идя отъ дѣленій болѣе мелкихъ, а потому естественнихъ, лишь постепенно мы бы восходили къ административнымъ единицамъ высшаго порядка.

Низшею административною единицею у насъ, какъ и повсюду, является селеніе—первая, элементарная, естественная группировка населенія даже въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ оно живетъ хуторами, какъ, напримѣръ, въ Западной Грузіи. Группа селеній естественно объединяется въ волость, а группа волостей — въ участокъ, объединяется самою жизнью, объединяется прежде всего экономически. Раціональное дѣленія края на участки не встрѣтитъ никакихъ затрудненій, если при производствѣ его исходить изъ сложившихся на мѣстахъ фактовъ. Границы большинства участковъ и естественный ихъ центръ совершенно отчетливо вырисовываются и легко опредѣляются для всякаго, имѣющаго возможность наблюдать жизнь уѣзда. Спросите мѣстнаго уѣзднаго предводителя, знающихъ свой уѣздъ уѣзднаго начальника или податного инспектора, помѣщика или даже

бывалаго сельскаго старшину, какъ было бы удобнѣе раздѣлить ихъ уѣздъ на участки, и они безъ всякихъ колебаній, расходясь лишь въ подробностяхъ, назовутъ вамъ и экономическій центръ участка и всѣ тяготѣющія къ этому центру селенія, опредѣливъ, такимъ образомъ, «естественныя» его границы.

Этотъ «естественный» участокъ совпадаетъ весьма часто съ нынѣшнимъ приставствомъ. Нужно вообще имѣть въ виду, что участокъ полицейскаго пристава, эта ячейка обще-государственнаго управленія, самая устойчивая административная единица на Кавказѣ. Любопытно отмѣтить, что, за исключеніемъ тѣхъ мѣстностей края, гдѣ прошла желѣзная дорога и произвела пертурбацію экономическихъ отношеній, приставства Закавказья совпадаютъ обыкновенно съ исконными дѣленіями края. Еще и сейчасъ нерѣдко свой участокъ населеніе называетъ у насъ старымъ персидскимъ именемъ «магала»; и сейчасъ мѣстный обыватель продолжаетъ говорить о Шарурѣ, Даралагезѣ, Занги-бассарѣ, Гарни-бассарѣ, Хаченѣ, Шавшетѣ, Имерхевѣ, Лечхумѣ, Гаретъ Кахетіи, Пшавіи, Хевсуріи, Кизикіи, Цебельдѣ. Мѣняются порядки управленія, мѣняются политическія формы, а участокъ нерѣдко остается въ старыхъ своихъ границахъ. Ксанское ущелье многіе вѣка принадлежало ксанскимъ Эристовымъ, потомъ, при русскомъ владычествѣ, стали имъ управлять моуравы, засимъ участковые засѣдатели; теперь находится оно въ управленіи ксанскаго участковаго пристава. Варанда была нѣкогда удѣломъ Меликъ-Шахназаровыхъ, теперь это приставство Елисаветпольской губерніи.

Всѣ эти группировки, очевидно, не случайны. Опредѣлила ихъ либо топографія мѣстности (ущелья, горныя плато и т. п.), либо система орошенія (бассейны рѣкъ—бассары). Административные участки должны совпадать съ этими участками, созданными исторіею, созданными самою жизнью. Необходимо, чтобы населеніе, связанное жизненными—экономическими и культурными связями, объединялось въ одномъ управленіи, чтобы въ центрѣ, куда оно ходитъ покупать и

продавать, гдѣ находятся лавки, склады и агентства разныхъ фирмъ, ссудосберегательныя товарищества, общества взаимнаго кредита, почтово-телеграфная контора, сельскій врачъ, тамъ же населеніе нашло и своего судью, и своего участковаго начальника, и свою земскую управу, когда будутъ введены земскія учрежденія.

Въ отличіе отъ уѣздовъ по закону 1840 года, число которыхъ было вдвое меньше нынѣшняго и которые были естественными дѣленіями края, современные кавказскіе уѣзды являются чисто канцелярскимъ измышленіемъ. Насколько они искусственны, «выдуманы», можно судить по тому, что многіе изъ нихъ, можетъ быть большинство, не имѣетъ даже города. Съ упраздненіемъ участковыхъ засѣдателей, уѣздному начальнику трудно было одному управлять уѣздомъ—взяли и раздѣлили уѣздъ на двѣ части и посадили уѣзднаго начальника въ одномъ изъ участковыхъ центровъ новаго уѣзда. Изъ Нахичеванскаго уѣзда выдѣлили Шаруро-Даралагезскій, для котораго до настоящаго дня нельзя найти подходящаго уѣзднаго центра, изъ Эчміадзинскаго—Сурмалинскій, изъ Шушинскаго—Джеванширскій, изъ Телавскаго—Тіонетскій, изъ Тифлисскаго—Борчалинскій. Въ результатѣ получилось нѣчто совершенно несообразное—уѣздъ безъ города.

Административный передѣлъ, построенный на раціональныхъ началахъ, долженъ итти обратнымъ путемъ, онъ долженъ исходить изъ жизненныхъ явленій и опираться на экономическіе факты, имѣющіе для государственнаго управленія, а тѣмъ болѣе для земскаго самоуправленія рѣшающее значеніе. Тотъ методъ, какой мы рекомендовали для соединенія селеній и волостей въ участки, долженъ быть примѣненъ и для соединенія участковъ въ уѣзды. И уѣздное дѣленіе должно быть органическимъ, и оно должно опираться на факты территоріальнаго единства, созданные самою жизнью.

Для образованія «естественнаго» уѣзда, нужно выяснить вопросъ, къ какому городскому поселенію тя-

готѣетъ тотъ или другой участокъ и, согласно съ этимъ, къ его уѣзду участокъ и отнести. Въ Эриванской губерніи имѣется только три города, а потому и уѣздовъ тамъ, по настоящему, только три—Эриванскій, Александропольскій и Нахичеванскій; на три уѣзда—Елисаветпольскій, Нухинскій и Шушинскій, въ сущности, дѣлится и Елисаветпольская губернія. Конечно, любые два-три смежныхъ участка можно соединить вмѣстѣ, поставить надъ ними особаго начальника и назвать его уѣзднымъ,—но это, конечно, petitio principii. Такой уѣздъ вполнѣ доказалъ свою несостоятельность для цѣлей мѣстнаго управленія; непригодность его для цѣлей самоуправленія едва ли требуетъ доказательствъ.

Для соединенія уѣздовъ въ губерніи, экономическая жизнь края не даетъ отчетливыхъ, безспорныхъ признаковъ. Между тѣмъ, губернское наше дѣленіе,—безъ котораго немыслимо, конечно, управленіе Кавказомъ,—еще болѣе искусственно и произвольно, чѣмъ даже уѣздное.

Въ 1840 г. Закавказье было раздѣлено на Грузино-Имеретинскую губернію, Каспійскую область и Дербентскій округъ. Въ 1846 г. дѣленіе это было замѣнено дѣленіемъ уже на четыре губерніи—Тифлисскую, Кутаисскую, Шемахинскую и Дербентскую. Въ 1849 г. изъ уѣздовъ Эриванскаго, Нахичеванскаго и Александропольскаго, Тифлисской губерніи, образована была губернія Эриванская. Въ 1860 году создана была Дагестанская область. Въ 1867 г. изъ частей губерній Тифлисской, Шемахинской и Эриванской образована губернія Елисаветпольская. Въ 1878 г. отвоеванныя отъ Турціи провинціи составили области Карсскую и Батумскую. Въ 1883 г. округа Батумскій и Артвинскій были подчинены кутаисскому военному губернатору, но затѣмъ въ 1903 г. они вновь составили самостоятельную Батумскую область. Наконецъ, въ 1896 г. образована была Черноморская губернія.

Удобства управленія, — вотъ то единственное соображеніе, которое имѣлось въ виду при созданіи новыхъ губерній и установленіи ихъ границъ.

Тѣ же удобства управленія должны, по нашему мнѣнію имѣть рѣшающее значеніе и при перераспредѣленіи, уѣздовъ,—не существующихъ, конечно, а новыхъ,—между будущими кавказскими губерніями, самое число которыхъ должно быть сначала опредѣлено. Центральная кавказская власть должна выяснить, какое количество губернаторовъ ей нужно для управленія Закавказьемъ, и затѣмъ уже распредѣлить между ними отдѣльные уѣзды. Необходимо ли оставить въ Батумѣ и Карсѣ отдѣльныхъ губернаторовъ; не слѣдуетъ ли измѣнить границы Бакинской губерніи и перенести губернскій ея центръ; не нужно ли увеличить нынѣшнюю Дагестанскую область за счетъ прилегающихъ частей Терской области? Вотъ рядъ вопросовъ, на которые можно отвѣтить лишь съ точки зрѣнія удобствъ управленія. Для управляемыхъ имѣетъ все это, въ сущности, второстепенный интересъ.

Иначе, конечно, будетъ обстоять дѣло при введеніи въ краѣ земства. Но для меня большой вопросъ, не цѣлесообразнѣе ли было бы ограничиться пока предоставленіемъ самоуправленія участку и уѣзду, а для губерній и всего края оставить нынѣшній бюрократическій порядокъ веденія земскаго хозяйства съ усиленіемъ, конечно, мѣстнаго элемента въ Совѣтѣ Намѣстника.

Это, пожалуй, все то, что Кавказу сейчасъ нужно, и безспорно максимумъ того, что Кавказъ теперь можетъ получить.

ОБЛУНТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ БИБЛИОТЕКА

Цѣна 50 коп.

КОПИРОВАНИЕ
12.11.03